

Finanskrisen og handlingsrommet for grønne stimulanser

En retorisk politisk analyse av debatten i Norge og Sverige

Torkil Dyb Remøy



Masteroppgave ved institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

[31.10.2014]

Finanskrisen og handlingsrommet for grønne stimulanser

En retorisk politisk analyse av debatten i Norge og Sverige

© Torkil Dyb Remøy

År 2014

Finanskrisen og handlingsrommet for grønne stimulanser. En retorisk politisk analyse av debatten i Norge og Sverige

Torkil Dyb Remøy

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: OKPrintShop, Oslo

Sammendrag

I kjølvannet av finanskrisen lanserte blant annet EU, IEA og OECD en idé om grønne stimulanser. Ideen bygde på en antakelse om at land ville svare på finanskrisen med å øke offentlige budsjetter – og disse ekstrabevilgningene burde brukes til å gjennomføre nødvendige investeringer i miljø og klima. Norge og Sverige var to land som møtte finanskrisen med kraftfulle tiltak, men kun Norge benyttet seg av grønne stimulanser som en vei ut av krisen. Mange forhold talte imidlertid for at også Sverige ville benytte seg av mulighetsvinduet krisen åpnet.

Med utgangspunkt i Alan Finlaysons (2007) retorisk politisk analyse (RPA) undersøkte jeg hvilken rolle retorikk og diskurs kan ha spilt for det ulike utfallet av grønne stimulanser i Norge og Sverige. Jeg arbeidet ut fra en antakelse om at handlingsrommet for grønne stimulanser var nært knyttet til den daværende politiske virkelighetsforståelsen – altså hva beslutningstakerne oppfattet som både mulig og ønskelig på tiden da stimulansene skulle vedtas – og at denne ikke var predeterminert. For å få grep om hvordan det politiske handlingsrommet ble forstått, undersøkte jeg hvilke diskurser som preget debatten om finanskrisens løsninger i Norge og Sverige, hvordan diskursene kom til uttrykk gjennom retorikk, i tillegg til å gjennomføre intervjuer med ledene miljøpolitikere fra den aktuelle perioden.

Ut fra disse undersøkelsene tegnet det seg et klart bilde av at landene var ulike med tanke på hvilke diskurser som dominerte i den politiske virkelighetsforståelsen. I det politiske ordskiftet som vokste frem i Sverige ble ansvarlighet, arbeidsplasser og trygghet viktige mål, og grønne stimulanser ble ikke koblet mot disse målene. I Norge var det også fokus på arbeidsplasser, men grønne stimulanser ble i motsetning til i Sverige forstått som en *naturlig* løsning på de daværende økonomiske utfordringene.

Oppgaven viser mer generelt hvordan politiske aktører gjennom retorikk kan påvirke handlingsrommet for miljø- og klimapolitikk, og hvilken rolle diskurs spiller i den forbindelse.

Forord

Siv Jensen uttalte da hun presenterte sitt først selvkomponerte statsbudsjett som finansminister at budsjettarbeidet var som et svangerskap og forløsningen var å presentere det for Stortinget. Det er ikke lett å være nybakt mor: «Et budsjett kun en mor kan elske», smalt det raskt fra en munnrapp opposisjonspolitiker. På sett og vis er denne masteroppgaven også et resultat av et langt og strabasiøst svangerskap, men jeg håper flere enn inderlige mødre kan ha nytte av den.

Arbeidet med denne oppgaven begynte i det stille etter at jeg og post doc. Øivind Bratberg hadde funnet tonen i faget Tekstanalyse som han underviste i. Jeg var aldri i tvil om at han var den riktige veileder for dette prosjektet. Jeg vil derfor begynne takkerunden med å rette en stor takk til ham for et fabelaktig samarbeid.

Takk til Anders Carlgren, Kristin Halvorsen, Åsa-Britt Karlsson, Erik Solheim og Heidi Sørensen for deltakelse i dette prosjektet.

Takk til alle medstudenter som har tråkket stien med meg, særlig dere som gjorde den siste innspurten til en minnerik affære.

Takk til Mari som holdt ut og holdt meg oppe – og for et kritisk blikk da det behøvdes som mest.

Takk til Mamma for korrekturlesing. Selv om hun er en god mor, bør hun ikke lastes for eventuelle skrivefeil – skriveleifer står helt og holdent på min regning. Takk også til resten av familien som jeg håper å se mer til i tiden som kommer.

Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon	1
2	Norge og Sverige som case	4
2.1	Ideen om grønne stimulanser	5
2.1.1	Grønne stimulanser i Norge og Sverige	8
2.1.2	Sverige	8
2.1.3	Norge	10
2.2	Forklaringer på forskjellene	12
2.2.1	Historisk tidspunkt for klima og miljø	12
2.2.2	Nye regjeringer med plattform for klima og miljø	14
2.2.3	Hverken Norge eller Sverige var i mål med sine mål	16
2.2.4	Vinn-vinn i Sverige, global tankegang i Norge	18
2.3	Oppsummering	19
3	Teori og metode	21
3.1	Innledning	21
3.2	Om politiske aktørers interesser og rasjonalitet	22
3.3	Vitenskapsteoretisk utgangspunkt: Postrukturalisme og sosialkonstruktivisme	23
3.4	Retorisk politisk analyse	26
3.5	Grønne diskurser	29
3.5.1	Vekst mot evighet: Industrialisme	31
3.5.2	Kunsten å administrere: Grønn forvaltning	34
3.5.3	To syn på markedskreftene: økologisk modernisering og grønn radikalisme	35
3.6	Hvordan spore diskurser i empirien?	38
3.7	Metodologiske utfordringer ved intervjuundersøkelser	38
4	Grønne diskurser i det politiske ordskiftet	41
4.1	Opptakten til debatten: København, «gryteklare» tiltak og «business as usual»	41
4.2	Empirisk tilfang: budsjettdebatt i parlamentet	44
4.3	Grønne diskurser i debatten	46
4.4	Industrialisme	50
4.5	Økologisk modernisering	59
4.6	Grønn forvaltning	68
4.7	Rammeverket oppsummert: Den som leter, finner?	72

4.8	Hva så? Diskurser og implikasjoner for grønne stimulanser	73
4.9	Sentrale aktørers perspektiv	75
5	Konklusjon	82
5.1	Et konstruert handlingsrom?	82
5.2	Retorisk politisk analyse: merverdi i form av funn og konklusjoner?	84
	Litteraturliste	86
	Vedlegg	91

Figurer

Figur 1:	Klimagassutslipp i Norge og Sverige (endring siden 1990)	18
Figur 2:	Forekomst av ord med varianter av arbeid, jobb, sysselsetting (i prosent)	52

Tabeller

Tabell 1:	Oversikt over diskurser og analytiske dimensjoner	31
Tabell 2:	Aktøroversikt Norge	48
Tabell 3:	Aktøroversikt Sverige	49

1 Introduksjon

«I det lange løp er vi alle døde», lyder et kjent sitat fra motkonjunkturpolitikkenes far, John Maynard Keynes (1924). Han argumenterte for at staten i stedet for å stramme inn burde stimulere økonomien i krisetider for slik å holde oppe den økonomiske aktiviteten. Det var ingen grunn til å vente til problemene gikk over av seg selv, mente han – det er nå vi lever. Det første og mest kjente eksempelet på Keynes' ideer satt i praksis, er president Roosevelts «New Deal» som han lanserte som svar på den økonomiske krisen som ble utløst av krakket på Wall Street i 1929. Nesten 80 år senere, i 2007-2008, krakket Wall Street igjen, og igjen ropte mange på Roosevelts medisin – denne gangen på en «Green New Deal». Samtidig med finanskrisen gikk nemlig det internasjonale arbeidet med å løse klimakrisen inn i en historisk fase, og mange fryktet at arbeidet mot klimaendringene ville tape både oppmerksomhet og finansiering på grunn av finanskrisen. Derfor ble en idé om «grønne stimulanser» lansert av blant annet EU, OECD og IEA. Ideen bygde på en antakelse om at land ville svare på finanskrisen med å øke offentlige budsjetter – og disse ekstrabevilgningene burde brukes til å gjennomføre nødvendige klimainvesteringer.

Norge og Sverige var to land som møtte finanskrisen med kraftfulle tiltak, men som i forskjellig grad benyttet seg av grønne stimulanser. I tillegg til å redde nasjonale banker, stimulerte Norge og Sverige realøkonomien med henholdsvis 56 og 83 milliarder kroner i løpet av krisens første fase. Paradoksalt nok fikk altså makthavende politikere i Norge og Sverige flere penger å fordele enn normalt på grunn av finanskrisen. Grønne stimulanser var imidlertid nærmest fraværende i Sveriges krisepolitikk, og bevilgningene til miljø og klima sto så godt som stille. I Norge gikk derimot en betydelig del av de økte bevilgningene i statsbudsjettet for 2009 og 2010 til miljø- og klimatiltak.

Mange forhold skulle tilsi at grønne stimulanser kunne blitt en viktig del av den svenske krisepolitikken: Sverige og svenske ledere var dypt involvert i de internasjonale klimaforhandlingene som på den tiden var inne i en kritisk fase, og der ideen om grønne stimulanser ble lansert som en viktig løsning; Sverige hadde lang tradisjon med å forene økonomiske mål med klima- og miljøhensyn og hadde et sterkt ønske om å være et foregangsland på miljø og klima (Zannakis 2009); i tillegg til at landet hadde store ambisjoner på miljø- og klimaområdet, som på mange områder trengte ytterligere finansiering (Miljömålsrådet 2009). Mye talte altså for at grønne stimulanser var i Sveriges «interesser».

Colin Hay (2010: 79) hevder at vi ikke bør regne interesser som materielt gitt [og forutbestemt], men som sosialt konstruert; «interest do not exist, but construction of interest do». Fordi virkeligheten er uendelig kompleks og menneskets fornuft begrenset, vil politiske beslutninger alltid være basert på ufullkomment grunnlag. Spørsmålet bør derfor ikke være hvordan politikk reflekterer den ene eller andres interesser, men hvordan og hvorfor noe blir *oppfattet* å være i ens interesse (Hay 2010: 80). Finalyson (2007) bygger videre på denne aktørforståelsen. Politikk kjennetegnes ifølge ham av en grunnleggende ubestemmelighet, knyttet til målene man ønsker å oppnå så vel som verktøyene som benyttes for å nå dem. Hva politiske aktører tenker om verden, eller om et spesifikt område av verden, kan derfor forklare politiske utfall.

Dette åpner for at det politiske utfallet som er denne oppgavens anliggende – ulik bruk av grønne stimulanser i Norge og Sverige – ikke fullt ut kan forklares av at de to landene hadde interesse av å føre en ulik politikk. Like gjerne kan det være et resultat av at sentrale beslutningsaktører i begge land hadde ulike oppfatninger av hva problemet besto i og hva som var ønskelig og *mulig* å gjøre for å imøtegå det. Det politisk *mulige* er imidlertid ikke forutbestemt – det er et resultat av politisk kamp der ulike forståelser av verden – eller diskurser om du vil – slipes mot hverandre på den politiske kampplassen.

Med utgangspunkt i disse refleksjonene rundt handlingsrom, interesser og politiske virkelighetsoppfatninger, vil det være interessant å undersøke følgende:

I hvilken grad (og i hvilken form) formet grønne diskurser den politiske virkelighetsforståelsen som respons på finanskrisen i Norge og Sverige, og hvilke implikasjoner fikk dette for handlingsrommet for grønne stimulanser?

Grønne diskurser forstås her som ulike måter å tenke om forholdet mellom miljø, klima og økonomi. For eksempel er ideen om grønne stimulanser en del av en diskurs som ser miljø, klima og økonomiske mål som forenelige, og denne diskursen materialiserte seg altså i ulik grad i norske og svenske statsbudsjetter. Diskurser kan også spores i det immaterielle; i taler, debatter, intervjuer eller i annen tekst. Jeg vil i denne oppgaven forsøke å få grep om den politiske virkelighetsforståelsen i Norge og Sverige i perioden da grønne stimulanser skulle vedtas – hva var de sentrale forskjellene, hvilken rolle spilte grønne diskurser, og ikke minst: Hva hadde eventuelle forskjeller å si for handlingsrommet for grønn politikk? For å besvare disse spørsmålene har jeg valgt å analysere en velkjent arena for politisk kamp – landenes

parlamentar– og debatten i etterkant av finansministernes presentasjon av statsbudsjett og andre krisetiltak i tidsrommet fra høsten 2008 til høsten 2009. I tillegg har jeg gjennomført intervjuer med høytstående miljøpolitikere som var tett på budsjettprosessen i den aktuelle tidsperioden.¹ Disse intervjuene ga nyttig bakgrunnskunnskap, samt innsikt i hvilke tankemåter og argumentasjon som preget budsjettprosessen.

Resultatet fra disse undersøkelsene presenteres i kapittel 4. Der viser jeg at andre diskurser dominerte i Norge enn i Sverige, og at dette kan ha skapt ulikt handlingsrom for grønne stimulanser. Den svenske debatten var preget av tankemåter der miljø- og klimahensyn ganske eksplisitt ble underordnet økonomiske mål, og jeg argumenterer for at når slike tankemåter fikk dominere, ble grønne stimulanser oppfattet som en mindre farbar løsning på de økonomiske problemene. I Norge dominerte diskurser som i stor grad var forenelige med ideen om grønne stimulanser.

Forut for dette, i kapittel 3 presenterer jeg det teoretiske utgangspunktet for analysen og drøfter metodologiske utfordringer. Med utgangspunkt i et sosialkonstruktivistisk rammeverk ser jeg særlig på hvordan ulike grønne diskurser kan komme til uttrykk i et dynamisk og konfliktfylt politisk landskap. Diskursteoretikeren Dryzeks (2005) oversikt over miljødiskurser vil være en sentral del av mitt analytiske rammeverk. Analysen vil imidlertid ha et sterkere aktørfokus enn tradisjonelle diskursanalyser, noe jeg mener man kan få ved å koble diskurser med retorikk. Begrunnelse for denne koblingen henter jeg fra Alan Finlaysons (2007) retorisk politiske analyse.

Før dette, i neste kapittel, vil jeg underbygge det sentrale empiriske premisset for denne oppgaven, nemlig at grønne stimulanser i langt større grad ble benyttet i Norge enn i Sverige som en løsning på finanskrisen. Deretter vil jeg vise at mye skulle tilsi at ideen om grønne stimulanser ville slå gjennom like mye i Sverige som i Norge – kanskje var til og med større grunn til å forvente grønne stimulanser i Sverige.

¹ Daværende minister i Miljøverndepartementet Erik Solheim og statssekretær Heidi Sørensen, Norge og daværende finansminister Kristin Halvorsen; daværende minister i Miljödepartementet Andreas Carlgren og statssekretær Åsa-Britt Karlsson, Sverige.

² Som de for så vidt ofte gjør: atomkraftverk er svært klimavennlige, men blir oppfattet som miljøskadelige; elbilen er klimavennlig, men produksjonen av bilen er svært energikrevende; økologisk landbruk er miljøvennlig, men ofte mindre effektiv; drøvtyggende dyr som sau og ku er viktige for miljøet i kulturlandskap,

2 Norge og Sverige som case

Denne oppgaven handler om et empirisk tilfelle der ideen om grønne stimulanser materialiserte seg i ulik grad i Norge og Sveriges økonomiske politikk i 2009 og 2010. Dette er et bærende premiss for oppgaven, og det er derfor nødvendig å vise hvilke beregninger og antakelser som ligger til grunn for denne konklusjonen. Dette gjør jeg i første del av kapitlet.

I tillegg til å vise at landene skiller seg fra hverandre i bruken av grønne stimulanser, vil jeg vise at mange forhold peker i retning av at det var like mye i Sveriges «interesser» å bruke grønne stimulanser som en vei ut av finanskrisen som det var for Norges del. For det første: Den økonomiske krisen brøt ut i en viktig periode for klimapolitikk der Norge og særlig Sverige hadde en fremskutt rolle. Klima og økonomi var en viktig del av diskusjonen, og finanskrisen ville vært en ypperlig anledning til å vise at de ikke står i motsetning til hverandre. Sverige hadde tidligere vist at særlig klimaendringene innebar spennende muligheter for næringslivet. For det andre var den svenske og norske regjeringenes politiske plattformer ambisiøse på miljø- og klimaområdet, og for det tredje var både Norge og Sverige langt fra å nå sine klima- og miljømål. Grønne stimulanser kunne bidratt til å innfri regjeringens selvpålagte forventninger, ambisiøse mål, og styrke anseelsen som pionérer på miljø- og klimaområdet.

Norge og Sverige hadde mange fellestrekk som skulle tilsi at grønne stimulanser skulle bli en del av krisestrategien i forbindelse med finanskrisen i begge land, men slik gikk det altså ikke. Gitt disse forholdene virker valget av Norge og Sverige som case å følge logikken fra et *most similar-design*. Fremgangsmåten i et slikt casedesign er ofte variabelorientert, i den forstand at man i jakten på forståelse eliminerer mulige forklaringsvariabler for avhengig variabel som ikke varierer mellom casene (her: landene) for slik å sitte igjen med det som er ulikt (Levy 2008: 10). Man ønsker med andre ord å minimere forskjellene mellom landene man sammenligner og dermed tydeliggjøre det som er forskjellig (Tarrow 2010: 234). Jeg vil også «isolere» mulige forklaringer på utfallet av grønne stimulanser – retorikk og diskurs – og sammenligne disse mellom landene, men det er viktig å understreke at min studie skiller seg fra idealtypen av *most similar-design*. For det første gjennom at formålet med sammenligningen i dette kapitlet ikke kun er å vise at Norge og Sverige var like på alle relevante områder, snarere å argumentere for at begge land hadde «interesse» av å bruke

grønne stimulanser som en vei ut av finanskrisen. Og for det andre fordi jeg i min studie av retorikk og diskurs legger til grunn en mindre streng kausalitetsforståelse enn det variabelorientert forskning ofte gjør. Dette kommer jeg tilbake til i neste kapittel.

Variabel- og case-logikken er fruktbar også for idé- og diskursorientert forskning, selv om man ikke følger oppskriften slavisk. Mehta (2010: 31) hevder at en metodologisk svakhet ved policyorientert idé- og diskursanalyser er at man i alt for stor grad har studert positive case, her i betydningen tilfeller der en idé eller diskurs tilsynelatende har materialisert seg i faktisk politikk. Sverige vil i denne sammenhengen være et slikt negativ case som Mehta etterspør nærmere studier av. Ideer forbundet med grønn omstilling har åpenbart vært tilstede i svensk offentlighet over tid, men i strategien som ble lagt som svar på finanskrisen fikk ikke disse gjennomslag. Ved også å inkludere et positivt case, Norge, kan man dessuten sammenligne spesifikke forskjeller i retorikk og diskurs mellom landene. Min antagelse er at styrkeforholdet mellom diskurser har hatt betydning for utfallet. Men dersom det viste seg å være stor likhet mellom Sverige og Norge på dette området, ville det svekket antakelsen om at retorikk og diskurs betydde noe for utfallet av den politiske prosessen.

2.1 Ideen om grønne stimulanser

Finanskrisen rammet definitivt Sverige hardere enn Norge, men også i Norge forventet man økende arbeidsledighet, synkende vekst i BNP og redusert eksport. Lavkonjunkturen, eller i første omgang forventningene om denne, utløste store ekstrabevilgninger i de norske og svenske statsbudsjettene, i tillegg til at regjeringene lanserte egne krisepakker utenfor budsjettsyklusen. Fra og med budsjettet for 2009 og til og med høstbudsjettet 2010, bevilget norske myndigheter omtrent 56 milliarder kroner og svenske rundt 83 milliarder i tiltak mot finanskrisen. Målet med ekstrabevilgningene var å «stimulere» økonomien for slik å redusere det ventede fallet i den økonomiske aktiviteten i landet. En *stimulanse* forstås i denne oppgaven som en statlig bevilgning (eller skattelette/insentivtiltak) som har blitt utløst av et ønske fra myndigheten om å få fart på økonomien. En slik strategi fra myndighetene kalles *motkonjunkturpolitikk*, og ble iverksatt over store deler av verden i årene etter finanskrisen.

At myndigheter over hele verden ville møte krisen med ekstrabevilgninger i statsbudsjettene ble forutsett lenge før krisen på Wall Street fikk noen faktiske konsekvenser for den globale økonomien. Ekstrabevilgninger innebærer i praksis et utvidet økonomisk handlingsrom for

politikerne. Fra flere hold ble det lansert en idé om at de forutsette krisebevilgningene – hvis hovedformål var å holde aktiviteten i økonomien oppe – like gjerne burde gå til klima- og miljøtiltak som noe annet. Handlingsrommet burde fylles med «grønne stimulanser» som kunne slå to fluer i en smekk: Finanskrisen og klimakrisen kunne og burde bekjempes samtidig og med samme midler.

Ideen om grønne stimulanser ble fremmet fra mange hold. Et viktig poeng i OECDs rapport (2009: 7) var at «finanskrisen ikke var en unnskyldning for å utsette tiltak mot klimaendringer og andre miljøutfordringer», snarere «en mulighet og et insentiv til å forbedre energieffektiviteten i bygg og materialer, og for utviklingen av nye grønne industrier og bedrifter – utviklinger som kan tjene både økonomien og miljøet». I EUs kriseplan var budskapet det samme: «Målet om å bekjempe klimaendringer kan kombineres med store økonomiske muligheter til å utvikle nye teknologier, skape jobber og styrke energisikkerhet» (Den europeiske kommisjon 2008). Rådet var klart: En vei ut av krisen var å «fremskynde skiftet mot lavkarbonøkonomien». Dette innebar å satse på klimavennlig infrastruktur, energieffektivisering, forskning og utvikling og fornybar energi. Det internasjonale energibyrået (IEA 2009) foreslo mange av de samme tiltakene som EU og ga den samme begrunnelsen: «Dette er riktig tidspunkt å begynne». Byrået foreslo en «Clean Energy New Deal» som både ville skape fremtidsrettede jobber og modernisere energisektoren i samme slengen. Ideen om grønne stimulanser slo gjennom i mange land, og allerede i begynnelsen av 2009 var det globalt blitt bevilget 430 milliarder (USD) i grønne stimulanser (Robins, Clover, og Singh 2009).

Hvordan avgjøre hva som er «grønt»?

Berghäll og Parrels (2010: 30) hevder at det ikke finnes en allment akseptert definisjon for hva som kan kalles en grønn investering eller tjeneste, eller hva som er et grønt produkt. Er for eksempel biodrivstoff miljøvennlig hvis produksjonen opptar landområder som ellers ville produsert mat? Bør man regne atomkraftverk som grønt fordi det er klimavennlig? Og kan en elbil kalles grønn når selve produksjonen av denne biltypen er mer energikrevende enn produksjon av fossilbiler? Dette er ikke nødvendigvis bare empiriske spørsmål, men også avhengige av «øyet som ser» – og jeg kommer tilbake til hvordan ulike virkelighetsforståelser påvirker hvordan man tenker om hva som er grønt i neste kapittel. I gjennomgangen av grønne stimulanser vil jeg imidlertid ikke komplisere saken mer enn høyst nødvendig.

Poenget er å vise at *ideen* om grønne stimulanser, slik den ble presentert av blant annet OECD, EU og EIA, i mindre grad manifesterte seg i svenske krisetiltak enn i de norske. Fordi grønne stimulanser grunnleggende også dreier seg om å redde arbeidsplasser, kan en forståelse av «det grønne» som bygger på hva en grønn jobb er, være fruktbar. FNs miljøprogram (2008: 35–36) definerer en grønn jobb som en

stilling i landbruk, produksjon, bygg og anlegg, vedlikehold, så vel som teknisk, administrativ og tjenestebaserte aktiviteter som *bidrar substansielt til å bevare eller gjenopprette høy kvalitet i miljøet [environmental quality]*. Særlig, men ikke utelukkende, inkluderer dette jobber som bidrar til å beskytte og gjenopprette økosystemer og naturmangfold; redusere energi, material og vannforbruk gjennom høyeffektivitet og unnlattelsesstrategier; overgang til lavkarbonøkonomi; og minimering eller full stopp av avfall og forurensning. [Kursivering og oversettelse av meg].

Med utgangspunkt i denne definisjonen kan et tiltak kalles «grønt» dersom det har som formål å bidra til å skape grønne jobber. Hvis det samtidig hadde som formål å øke den økonomiske aktiviteten kan det kalles en grønn stimulans. Denne forståelsen virker å ligge til grunn for Pollitts (2011) gjennomgang av grønne tiltak under finanskrisen. Og som han, vil jeg se på investeringer i energieffektivitet, infrastruktur, fornybar energi, midler til øko-innovasjon, samt økonomiske insentivordninger ment å fremme miljøvennlig industri og varegrupper (for eksempel grønne skattelettelser). Selv om ideen om grønne stimulanser først og fremst dreide seg om energi og klima, vil jeg også vurdere typiske miljøtiltak i min gjennomgang, som for eksempel bevilgninger til miljømyndigheter. Hovedårsaken til at jeg gjør dette valget er at bevilgninger til miljø også vil skape grønne jobber og stimulere økonomien, men også fordi det er vanskelig nok fra før å avgjøre hva som er grønt, om man ikke i tillegg skal kontrollere for tiltak der klima og miljø står i motsetning til hverandre.²

En paradoksal følge av grønne stimulanser, er at stimulansene på kort sikt faktisk har en negativ påvirkning på både miljø og klima (Berghäll og Perrels 2010: 10; Peters m. fl. 2012; Pollitt 2011: IV). Stimulanser i seg selv fører nemlig til økt økonomisk aktivitet, og økonomisk aktivitet er tett knyttet til økt energi- og ressursbruk som i seg selv kan anses som miljøskadelig. På lengre sikt, allerede etter noen få år, kan imidlertid slike stimulanser få positive konsekvenser for miljø og klima.

² Som de for så vidt ofte gjør: atomkraftverk er svært klimavennlige, men blir oppfattet som miljøskadelige; elbilen er klimavennlig, men produksjonen av bilen er svært energikrevende; økologisk landbruk er miljøvennlig, men ofte mindre effektiv; drøvtyggende dyr som sau og ku er viktige for miljøet i kulturlandskap, men har relativt sett stor klimapåvirkning.

2.1.1 Grønne stimulanser i Norge og Sverige

I det følgende vil jeg vise at grønne stimulanser spilte en langt større rolle i Norge enn i Sverige. I Norge kan nærmere en tredjedel av ekstrabevilgningene klassifiseres som grønne, mens det for Sveriges del kun var en marginal økning av slike tiltak under finanskrisen. Det betyr ikke at Sverige brukte mindre penger på klima og miljø enn Norge i perioden, men at Sverige brukte en svært begrenset del av *ekstrabevilgningene* til klima- og miljøtiltak. Det ble bevilget store summer til miljø og klima i Sverige, men jeg vil argumentere for at bevilgningene stort sett innebar «business as usual».

Det er viktig å understreke at selv om min gjennomgang er grundig, vil det alltid kunne være relevante områder som ikke blir dekket, eller tall som kunne blitt tolket annerledes. Det er en rekke spørsmål som kunne vært drøftet i større detalj, som for eksempel hvordan man skal vurdere hva som er *ekstra* i et budsjett – bør man da kontrollere for en underliggende vekst, og se på alle bevilgninger utover dette? Behovet for presisjon blir heldigvis mindre jo større forskjeller man ønsker å vise, særlig når hovedpoenget er å vise at det faktisk er en substansiell forskjell. Og i tilfellet Norge, Sverige og grønne stimulanser, er forskjellene langt fra marginale.

Jeg vil i kartleggingen se etter grønne stimulanser i statsbudsjettene for 2009 og 2010, samt eventuelle tilleggspakker som ble presentert i tidsperioden frem til 2010-budsjettet. Fordi budsjettene ble lagt frem av flertallsregjeringer, ble lite endret i etterkant av fremleggelsen.

2.1.2 Sverige

Stimulanser i kriseårene

Fra og med statsbudsjettet for 2009 og til og med statsbudsjettet for 2010, stimulerte svenske myndigheter økonomien med 83 milliarder SEK.³ Av dette var gikk over halvparten til

³ Summen av 5 bevilgningsrunder: 32 milliarder i statsbudsjettet for 2009 (Prop. 2008/09:1) 8,4 milliarder i tilleggsproposisjon (Prop. 2008/09:97) (i denne ble det også bevilget 8,9 milliarder til 2010, men disse midlene virket å bli bakt inn i neste budsjett, noe Pollitt (2010) også baserer seg på), 3 milliarder i en redningspakke for bilindustrien (2008/09:FiU19), 7 milliarder i vårbudsjettet (Prop. 2008/09:99) og til slutt 32 milliarder i 2010-budsjettet (Prop. 2009/10:1).

skattelettelser, 15 milliarder ble gitt til kommunene og en god del til forskjellige arbeidsmarkedstiltak.⁴

Grønne stimulanser

Pollitt (2011:34) hevder at det er vanskelig å skille grønne tiltak i de svenske krisetiltakene fra «business as usual»-bevilgninger. Basert på et noe lengre tidsrom enn det jeg ser på, kom han frem til 5-6 prosent av de totale stimulansene var grønne (Pollitt 2011:32). Den aller klareste og største grønne stimulansen var et tilskudd på 3 milliarder til opprettelse av et statlig selskap som skulle drive forskning og utvikling for å styrke «bilindustriens konkurransekraft og for å møte klimautfordringene» (2008/09:FiU19). I tillegg ble det bevilget 875 millioner til forskning på bioenergi, 85 millioner til forskning på elbilbatterier, og 339 millioner til et kommersialiseringsprosjekt for grønn teknologi – til sammen 4,3 milliarder inkludert de 3 milliardene nevnt over.

Utover disse bevilgningene er det vanskelig å finne tiltak som ikke er videreføring av tidligere bevilgninger. Politt (2011) regnet også med 1,2 milliarder til energieffektivisering som en grønn stimulanse, men disse midlene erstattet et utgått energieffektiviseringsprogram. Jeg mener det derfor ikke er rimelig å regne dette som en grønn stimulanse. Slik vurderer jeg også støtte til kjøp av «miljøbiler» i perioden: Fordi støtteordningen for elbilkjøp opphørte midt i budsjettperioden og elbilsalget begynte å ta fart, antok man en sterk økning i kostnadene forbundet med ordningen – 325 millioner kroner ekstra i 2009. Dette var altså ikke nye tiltak, men automatisk økte kostnader knyttet til tidligere vedtatt politikk. Slik var det også med jernbaneinvesteringer som regjeringen bevilget 1 milliard ekstra til i en egen krisepakke (Prop. 2008/09:97), men dette mener jeg vanskelig kan regnes som grønne stimulanser når jernbaneinvesteringer over perioden totalt gikk ned.⁵ Til slutt bør det nevnes at miljømyndighetene økte sine budsjetter med til sammen 1,1 milliarder i årene 2009 og 2010, sammenlignet med 2008.⁶ Omtrent halvparten av denne økningen gikk imidlertid til

⁴ Coaching og aktiveringstiltak i arbeidsformidlingen, ekstra forvaltningsressurser til arbeidsformidling, redusert arbeidsgiveravgift for nyansatte og flere plasser i yrkesskolen.

⁵ Tilskudd til jernbane i milliarder SEK: 2009: 15,6 2010:14,9 2011:13,6 (forslag). Hentet fra vedlegg til statsbudsjettet 2010 (Prop. 2009/10:1 Utgiftsområde 22).

⁶ Utgiftsområde 20 Allmenn miljø- og naturvern utviklet seg slik: 4,6 (2007), 4,7 (2008), 5,3 (2009) 5,2 (2010) (tall i millioner SEK). Posten inkluderer Tiltak for biologisk mangfold, Forskningsrådet for miljø, areale næringer og samfunnsbygging, Miljøbilspremien (støtte til elbilkjøp), Naturvårdsverket, Miljøovervåking,

klimatestimeringer i utlandet og kan derfor ikke regnes som en grønn stimulanse. Hvis man regner den siste halvparten som en grønn stimulanse, blir de totale grønne stimulansene i underkant av 5 milliarder.

Berghäll og Parrels (2010) kommer frem til en langt høyere sum. Grunnen til det er at de inkluderte statsgarantier i sine beregninger. Krisepakken «Styrket innsats for bilindustrien», (2008/09:FiU19) hadde en totalramme på 28 milliarder, der 3 milliarder av disse gikk til det nevnte tiltaket for forskning og utvikling. 20 milliarder var statsgaranti på lån fra den europeiske investeringsbanken (EIB) for omstilling til «grønn bilteknologi» og 5 milliarder var tilbud om akutt kriselån til bilindustrien. Lånene var på ingen måte gavepakker fra staten og kan derfor ikke regnes som grønne stimulanser slik tidligere definert: de hadde svært strenge vilkår med tanke på nedbetalingstid, kredittverdighet og sikkerhet. Ingen bedrifter benyttet seg av tilbudet om kriselån, mens det ble lånt 7 milliarder av EIB-tilbudet (Tillväxtanalys 2013: 39–41).

2.1.3 Norge

Stimulanser i kriseårene

Den norske økonomien ble gjennom det ordinære statsbudsjettet (St.prp. nr. 1 (2008-2009)) og en tiltakspakke (St.prp. nr. 37 (2008-2009)) stimulert med 42 milliarder kroner i 2009 (NOU 2011: 1). Dette ble omtalt som den «den sterkeste ekspansive impulsen på over 30 år» (Prop. 1 S (2009-2010)). Budsjettet for 2010 (Prop. 1 S (2009-2010)) ble også omtalt som svakt ekspansivt, og oljepengebruken ble dette året foreslått økt med rundt 14 milliarder kroner. Til sammen var stimulansene i perioden dermed på i overkant av 56 milliarder kroner. Dette tallet er imidlertid ikke direkte sammenlignbart med de 83 svenske milliardene fordi disse 56 også inkluderer automatiske utløste budsjettøkninger som en følge av økte kostnader forbundet med arbeidsledighet. Å justere for slike forhold er ikke nødvendig for denne oppgavens problemstilling. Det viktigste i denne sammenhengen er 56 milliarder de tallene norske myndigheter selv benyttet for å anslå den «ekspansive impulsen», og en betydelig andel av disse midlene gikk til grønne tiltak.

Grønne stimulanser

Minst 16 milliarder av ekstrabevilgningen kan betraktes som grønne. Hovedtyngden av de grønne stimulansene ble bevilget i «Tiltakspakken – tiltak for grønn omstilling» (St.prp. nr. 37 (2008-2009)), der 10 av 20 milliarder gikk ulike former for miljø- eller klimatiltak.⁷ ENOVA fikk tilført 1,2 milliarder kroner, 1,3 milliarder gikk til utbygging av jernbane og forbedring av jernbaneverket, 500 millioner gikk til gang- og sykkelveier, 50 millioner til bioenergi, en milliard til CO₂-fangst og -lagring, 50 millioner til elbilladestasjoner og 75 millioner til fornybar energi. Ellers inneholdt pakken 6,8 milliarder til vedlikehold og rehabilitering av statlige og kommunale bygg. Denne byggingen skulle følge nye strengere miljøkrav, og i praksis innebar det energieffektivisering av eksisterende bygningsmasse.

I tillegg til disse 10 milliardene ble det gitt betydelige ekstrabevilgninger til miljø og klima over de ordinære statsbudsjettene. I budsjettet for 2009 fikk både jernbane og karbonfangstprosjektet betydelige økninger i bevilgningene: Jernbaneverket fikk 1,3 milliard økning (fra 5,8 milliard) og satsingen på CO₂-lagring fikk 800 millioner mer enn i 2008 (fra 1,1 milliard). Også Miljøverndepartementets budsjett økte kraftig: 600 millioner mer enn året før, en økning på 18 prosent. I 2010-budsjettet fikk Miljøverndepartementet ytterligere 170 millioner, CO₂-fangst og -lagring fikk nye 1,5 milliarder, en milliard ekstra gikk miljøtiltak innenfor samferdsel⁸, 100 millioner til utvikling av miljøteknologi og over 350 millioner ekstra til Energifondet.⁹

Ifølge Miljøverndepartementet (2009) egne beregninger økte de samlede overføringene til miljøtiltak med 13 milliarder fra 2008 til 2010, men i dette tallet er alt som kan regnes som miljø- eller klimatiltak i alle de ulike departementenes budsjetter regnet med, som for eksempel alle midlene til kollektivtransport, jernbane, oljevernberedskap, oppsyn med fiskeoppdrett, klimakvoter og regnskogkjøp i U-land. Dette målet på miljøpolitikk er ikke feilfritt, men gir en god pekepinn på hva myndighetene selv ser på som miljøtiltak. Uansett hvordan man regner på det, er det ingen tvil om konklusjonen: For det første at norske

⁷ De resterende midlene gikk til arbeidsmarkedstiltak som skatteutsettelse for bedrifter, økt kapasitet hos NAV og midler til Innovasjon Norge, for å nevne noe. Til slutt kan det nevnes at kommunene fikk rundt 2 milliarder i frie midler og at 1,8 milliarder ble gikk til veiprosjekter, minus 500 millioner til gang- og sykkelsti (Finansdepartementet 2009).

⁸ For ordens skyld: bygging eller vedlikehold av vei er ikke regnet som miljøtiltak i denne oversikten.

⁹ 200 millioner i direktetilskudd pluss omtrentlig ekstra renteinntekter fra Grunnfondet (som for øvrig ble tilført ytterligere 5 milliarder i 2010)

myndigheter stimulerte økonomien og for det andre at en betydelig del av stimulansmidlene kan betraktes som grønne.

2.2 Forklaringer på forskjellene

Ideen om grønne stimulanser slo altså i liten grad i gjennom i Sverige, mens grønne stimulanser var en sentral del av norske myndigheters krisepolitikk. Det er imidlertid mye som tyder på at det skulle gå annerledes. Som jeg skal vise under, var det mange forhold som pekte i retning av at også Sverige ville bruke handlingsrommet finanskrisen åpnet til å gjennomføre grønne tiltak. Hensikten med denne gjennomgangen er ikke å vise at Norge og Sverige er like på alle mulige områder, men at de var like i den forstand at begge hadde «interesse» av å innføre grønne stimulanser.

2.2.1 Historisk tidspunkt for klima og miljø

Finanskrisen kom i en historisk periode for klima- og miljøsaken. Det er derfor grunn til å tro at presset på å gjennomføre omfattende miljø og klimatiltak var større enn noen gang, kanskje særlig for Sverige som hadde en helt sentral rolle i denne perioden.

Da Sverige ble medlem av EU i 1995 ble det sett som et positiv tegn for miljø- og klimapolitikken i EU (Marshall 2007: 139). Dette viste seg blant annet i forbindelse med internasjonale klimaavtaler der Sverige var et av landene i EU som jobbet for de største forpliktelsene (Cass 2007: 77). Det var derfor ikke tilfeldig at det var Sverige som ledet EU i de viktige klimaforhandlingene i København i 2009 (COP15). Her skulle verdens ledere endelig bli enige om en ny klimaavtale, og møtet ble av enkelte omtalt som «det viktigste i verdenshistorien» (Aftenposten 29.09.09). Forventningene ble ikke mindre av at FNs klimapanel og Al Gore fikk fredsprisen i 2007 for førstnevntes arbeid med klimaendringenes naturvitenskapelige grunnlag og sistnevntes arbeid med forskningsformidling. Klimaendringenes konsekvenser for den globale økonomien ble også aktualisert gjennom Sternrapporten som ble laget på oppdrag fra den britiske statsministeren Tony Blair. Rapporten hevdet at den kortsiktige kostnaden forbundet med å kutte klimagassutslipp var lang mindre enn de langsiktige kostnadene klimaskader ville medføre dersom man ikke handlet umiddelbart. Man ville spare både penger og lidelser på lang sikt, slo rapporten fast, dersom man investerte én prosent av det globale BNP hvert år på klimatiltak (Stern 2006).

I «Hopenhagen», som København-forhandlingene ble døpt av miljøbevegelsen, ledet Sverige forhandlingene for EU, et EU som hadde klima som eksplisitt satsningsområde, og som jeg viste over, hadde rådet sine medlemsland til å stimulere økonomien med grønne midler. Under forhandlingenes siste dag, talte den svenske statsminister og da leder av EUs formannskap, Fredrik Reinfeldt (2009), for verdens ledere:

The importance of this Conference cannot be emphasized enough. This is a decisive meeting. Not only for Sweden. Not only for Europe. But for the world as a whole. Ultimately – this meeting is about taking responsibility. For the climate. For our earth. And for our future.

Den norske statsministeren, Jens Stoltenberg (2009), talte også med lignende budskap. Dette er en historisk mulighet, snart kan det være for sent, hevdet han:

We need a strong agreement in Copenhagen. We must give a clear mandate for the conclusion of the negotiations on a legally binding agreement in 2010. We have less than 24 hours to find a solution. We must use this historical moment for combating climate change and rise to the occasion before it is too late.

Lite ble dessverre utrettet under COP15, bortsett fra at man etter forslag fra blant annet Norge og EU ble enige om den globale oppvarmingen skulle holdes under 2 grader. Det er imidlertid liten tvil om at klimaforhandlingene i København sto høyt på den internasjonale agendaen, sammen med finanskrisen. Grønne stimulanser ble lansert for å forene disse utfordringene, og ifølge daværende miljøminister i Sverige, Andreas Carlgren, hadde han selv vært en av pådriverne for ideen overfor EU:

Jo, vi var noen miljøministere i EU, det var jeg, Connie Hedegaard i Danmark, Ed Miliband fra Storbritannia, Sigmar Gabriel fra Tyskland. Vi var toneangivende blant miljøministerne og hadde drevet den tanken veldig tidlig, at man skulle løfte frem klimaspørsmålene, miljøproblemene, som en vei ut av krisen. (Carlgren 2014 [intervju])

Han hevdet også at Sveriges lederrolle i EU under Københavnforhandlingene gjorde klima til en av Reinfeldts fremste prioriteringer i mandatperioden: «Alle, statsministeren, finansministeren og utenriksministeren hadde dette høyt oppe på sin agenda, sammenlignet med hva som ellers hadde vært tilfellet» (Carlgren 2014 [intervju]). Carlgrens statssekretær i miljødepartementet Karlsson (2014 [intervju]), bekreftet at finanskrisen og klimakrisen hadde stått øverst på dagsordenen da Sverige ledet formannskapet i EU, høsten 2009. I Norge var Københavnforhandlingene og den økte oppmerksomheten på klima en viktig årsak til at miljø og klima ble budsjettvinnere i Norge, ifølge daværende miljøvernminister i Norge Erik Solheim (2014 [intervju]):

Det var en sterk miljøbølge og et ønske fra alle om å bidra miljømessig for dette var jo også oppkjøringen til Københavnkonferansen. Det gjorde at ikke bare finansministeren, men også Jens [Stoltenberg] og andre var opptatt av at alt skulle få en grønn profil.

I denne historiske perioden for klima, der kostnadene ved klimaendringene ble aktualiserte, krisestemningen var sterk og Københavnforhandlingene nærmest ble fremstilt som menneskehetens «siste sjanse», hadde Norge og særlig Sverige fremskutte roller. Likevel slo ikke grønne stimulanser igjennom i de svenske budsjettene.

2.2.2 Nye regjeringer med plattform for klima og miljø

En forklaring på de manglende grønne stimulansene i Sverige, kan være at den svenske regjeringen rett og slett ikke var opptatt av miljø og klima. Dette er en lite sannsynlig forklaring hvis man legger til grunn daværende regjeringers plattform for klima og miljø.

Det siste valget forut for finanskrisen ga historiske regjeringskonstellasjoner i både Norge (2005) og Sverige (2006). Ikke bare resulterte valgene i ny regjering, de representerte også en formalisering av lenge underliggende blokketendenser i norsk og svensk politikk. Parlamentsvalget i Norge i 2005 ble vunnet av en nykomponert sentrum-venstrekoalisjon bestående av det sosialdemokratiske partiet Arbeiderpartiet (Ap), sosialistene i Sosialistisk Venstreparti (SV) og det agrare Senterpartiet (Sp). Den rødgrønne regjeringen fikk flertall, og for første gang på 20 år hadde Norge flertallsregjering.

I 2006, året etter den rødgrønne regjeringdannelsen i Norge, var det klart for flertallsregjeringen også i Sverige, her 25 år siden forrige regjering med parlamentarisk flertall i Riksdagen. «Allians for Sverige» (fra nå: Allianseregjeringen) besto av en firepartikoalisjon med sentrum-høyreforankring. Regjeringen ble ledet av det konservative partiet Moderata Samlingsparti (Moderaterna), som gjorde sitt beste valg på 78 år med 26,2 prosent av stemmene. De tre andre partiene i koalisjonen – det agrare partiet Centerpartiet, kristendemokratiske Kristendemokratiska samhällspartiet og det liberale Folkepartiet – klassifiseres som sentrumspartier og fikk tilsammen 22 prosent av oppslutningen ved valget.

Den ideologiske avstanden mellom de to regjeringene i Norge og Sverige var tydelig stor, særlig i økonomiske spørsmål. Allianseregjeringen lovte i regjeringserklæringen omfattende skatteendringer, blant annet 45 milliarder i redusert inntektsskatt, fjerning av formueskatten og redusert arbeidsgiveravgift. I tillegg ville regjeringen redusere støtten ved arbeidsledighet. Argumentet for disse endringene var at de ville gjøre det mer lønnsomt å jobbe, skape flere

arbeidsplasser, og dermed øke sysselsettingen (Regeringsforklaringen 2006). I Norge erklærte den rødgrønne regjeringen at det totale skatte- og avgiftsnivået skulle holdes uendret (Soria Moria-erklæringen 2005). En årsak til at de grønne stimulansene ikke ble prioritert i Sverige, kan altså ha vært at regjeringen hadde gått til valg på omfattende skattelettelser. Dette kan selvfølgelig spilt en rolle, men skattelettelser kan også farges grønne. Det var heller ikke slik at skattelettelser fylte hele handlingsrommet i Sverige, og som jeg skal vise under, var det ikke bare på skatteområdet Allianseregjeringen hadde store ambisjoner.

Klima og miljø i regjeringserklæringene

Også på miljø- og klimaområdet uttrykte Allianseregjeringen store ambisjoner. «Klimaspørsmålet er et avgjørende spørsmål for Sverige og verden» og «kraftfulle tiltak skal gjennomføres i transport, bosted, og industrisektoren» står det i Alliansens erklæring (Regeringsforklaringen 2006). Videre står det at Allianseregjeringen ville bruke miljøutfordringer som «økonomisk brekkstang», i betydningen som virkemiddel for økonomisk utvikling. De lovet også å endre miljø- og energisektoren slik at det «lønner seg å ta miljøansvar». Et eksempel på dette er den lovede satsingen på statsstøtte til kjøp av miljøvennlig bil. Regjeringen lovet også å satse særlig på klimarelatert forskning og utvikling, og å støtte klimarelaterte investeringer. På energiområdet slo erklæringen fast at forbudet mot nye atomreaktorer sto fast, utbygging av kraftvarme skulle stimuleres og energieffektiviseringstiltak skulle iverksettes i både industri- og byggsektoren. Til slutt lovet Allianseregjeringen å utvikle en strategi for å rense Østersjøen og Vesterhavet (Regeringsforklaringen 2006).

Lista ble lagt høyt også i Norge. Den rødgrønne regjeringen uttrykte at «Norge skal gjenreises som foregangsland i miljøpolitikken gjennom en langt mer aktiv miljøpolitikk, både nasjonalt og internasjonalt» (Soria Moria-erklæringen 2005). Ikke nok med det, hensynet til miljøet skulle «gjennomsyre planlegging i alle sektorer», og klimagassutslippene skulle «betydelig ned» på hjemmebane. Føre-var-prinsippet og forurensar betaler ble trukket frem som sentrale virkemidler i den nye regjeringens miljøarbeid. Videre lovet regjeringen i erklæringen at støtten til klimaforskning skulle økes, klimatilpasning i Norge skulle få økt oppmerksomhet, og at det skulle utarbeides sektorvise klimahandlingsplaner.

Den rødgrønne regjeringens visjon for energipolitikken var at «Norge skal være en miljøvennlig energinasjon og være verdensledende innenfor utviklingen av miljøvennlig

energi» (Soria Moria-erklæringen 2005). Konkrete virkemidler for klimagasskutt var blant annet økte midler til ENOVA, innføring av grønne sertifikater, elektrifisering av oljeplattformer, nye energibesparende forskrifter i bygg- og anleggsbransjen, satsing på CO₂-fangst og -lagring og utvikling av ny miljøteknologi, samt innføring av finansieringsordninger for fjernvarme og bioenergi. I forbindelse med petroleumspolitikken sa regjeringen i erklæringen at de ville «oppretholde verdiskapningen, sysselsettingen og kompetansen i petroleumsvirksomheten på et høyt nivå».

Både den norske og den svenske regjeringen hadde altså store ambisjoner på miljø- og klimaområdet da de tiltrådte. Dette taler for gjennomslag for grønne stimulanser i begge land: En regjering som tilsynelatende ikke bryr seg om miljø og klima derimot, kunne man forvente var mer lunkne til grønne stimulanser, men slik kan man altså ikke klassifisere hverken den norske eller den svenske.

2.2.3 Hverken Norge eller Sverige var i mål med sine mål

Sverige er kjent som en internasjonal ledestjerne i klimaarbeidet (Brandal, Bratberg, og Thorsen 2013; Giddens 2011: 77–78; Marshall 2007). I 2007 tronet Sverige på toppen av Climate Change Performance Index, mens Norge befant seg på 16. plass (Burck, Bals, Beck, og Ruthlein 2007). Kan en forklaring på de manglende grønne stimulansene i Sverige være at det rett og slett ikke var behov for dem fordi man var i ferd med å nå sine miljø- og klimamål? Dette er lite trolig, gitt at svenske klima- og miljømål ble tatt på alvor av svenske myndigheter.

Ifølge rapporter fra Miljömålsrådet (2007, 2008, 2009) krevdes omfattende satsinger både for å nå svenske klimamål og andre miljømål.¹⁰ Det samme var konklusjonen da Miljøstatus (2007) gjennomgikk norske miljømål. Særlig klimamålene er verdt en nærmere titt. Når det gjelder kutt, lå nemlig Sverige langt foran Norge, men også Sverige hadde langt frem til sine mål (se figur 1). De daværende klimamålene blir enda mer interessante ved at regjeringene i Norge og Sverige forut for Københavnkonferansen ytterligere forsterket dem (Klimaforliket 2008; Prop. 2008/09:162). Høyere klimamål blir nødvendigvis enda mer krevende å nå, og grønne stimulanser enda mer aktuelle.

¹⁰ Budskapet i rapporten fra 2008 var ikke til å ta feil av med tittet «Nå haster det!».

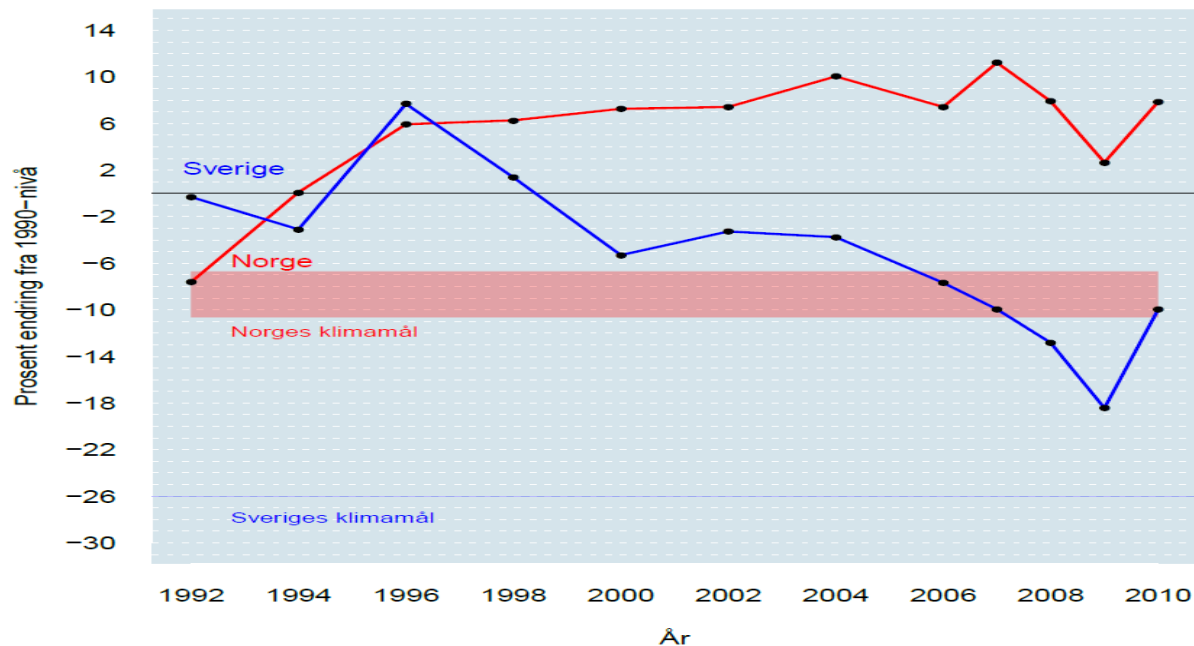
Fra et mål om 25 prosent kutt sammenlignet med 1990, innførte Allianseregeringen nye mål og enda større ambisjoner i klimapolitikken – nå skulle utslippene (fra ikke-kvotepliktig sektor) ned med 40 prosent innen 2020 og 100 prosent (!) innen 2050. To tredjedeler av kuttene skal skje nasjonalt, altså i overkant av 26 prosent. Selv om svenske utslipp var synkende i 2008 og langt forbi forpliktelsene fra Kyoto, innebar kuttambisjonene på over 26 prosent at fortsatt omfattende klimakutt måtte gjennomføres (Miljømålsrådet 2008: 89).

Historien var den samme i Norge, bortsett fra at avstanden til det nye målet var enda større. I Klimaforliket (2008) økte den norske regjeringen ambisjonene i klimapolitikken. Forliket var bredt og ble underskrevet av alle partier med unntak av Fremskrittspartiet.¹¹ Det ble vedtatt et mål om at Norge innen 2020 skulle redusere klimagassutslippene med 30 prosent av forventede utslipp, der to tredjedeler av kuttene skulle komme i Norge. Umiddelbart kan dette virke nesten like ambisiøst som de svenske målene, men grunnlaget for kuttmålene var *ikke* 1990-nivået (slik det var i Sverige), men en referansebane for norske utslipp uten tiltak. Med 1990-nivået som utgangspunkt var det nasjonale kuttmålet mellom 6,7 og 10,7 prosent (Miljødirektoratet 2014). Norge var langt unna å nå målet i 2008, for på dette tidspunkt var norske utslipp nærmere 8 prosent over 1990-nivået.

I årene rundt finanskrisen økte altså både Norge og Sverige sine kuttambisjoner på hjemmebane. Norge satte mål om rundt 10 prosent kutt, mens Sverige skulle kutte 26 prosent. Da de nye målene ble satt i 2008 hadde norske klimagassutslipp økt med 8 prosent siden 1990, mens de svenske hadde falt med over 12 prosent. Det var altså fortsatt langt frem til målene for begge landene, særlig 2050-målene. Grønne stimulanser kunne gitt fart i arbeidet med å nå de nye målene.

¹¹ Fremskrittspartiet ble heller ikke invitert til forhandlingene, noe som kan skyldes deres i beste fall lunkne holdning til klimaforskningen. To måneder etter forliket sådde FrPs Solvik Olsen tvil om IPCCs forskning ved å stille følgende spørsmål til Miljøvernminister Solheim: «Vil statsråden ta initiativ til at det gjennomføres en uavhengig, nøytral undersøkelse i relevante norske spesialistmiljøer vedrørende klimaendringer, årsakssammenhenger og graden av enighet med FNs klimapanelers hypoteser?» (Dokument nr. 15:5 (2007-2008)). I handlingsprogrammet for 2009-13 skriver FrP at de vil kutte klimagassutslipp, men viser skepsis flere steder, for eksempel: «Det er verken tilstrekkelig vitenskapelig grunnlag for, eller positive praktiske konsekvenser av å gjennomføre hastetiltak» (Fremskrittspartiet 2009).

Figur 1: Klimagassutslipp i Norge og Sverige (endring siden 1990)



2.2.4 Vinn-vinn i Sverige, global tankegang i Norge

Grønne stimulanser er basert på en idé om at klima- og miljøhensyn går hånd-i-hånd med økonomiske mål, og dette vinn-vinnperspektivet hadde før finanskrisen hatt særlig stort gjennomslag i Sverige. Ifølge Sarasini (2009) og Zannakis (2009) er en viktig grunn til svensk suksess i klimaarbeidet at svenske ledere har sett klimaendringene som et mulighetsvindu for økonomisk fremgang, med andre ord som noe som kan tjene svensk næringsliv, skape arbeidsplasser, styrke internasjonal konkurransedyktighet og sikre velferdsstaten.

Dette perspektivet finner man enkelt i svenske lederes omtale av klimaendringene. «Klimaet kan bli EUs profittmaskin», lød tittelen på en kronikk signert den svenske statsministeren Reinfeldt og EU-president Barosso i februar 2008, fortsatt en stund før finanskrisen ble et politisk tema. Klimavennlig energi alene ville kunne sysselsette 25 millioner og være verdt 3000 milliarder USD innen 2050, hevdet de to lederne. Budskapet var ikke til å ta feil av: «Vi er overbeviste om at kampen mot klimaendringene er en stor økonomisk mulighet for Europa» (Barosso og Reinfeldt 2008). Noen måneder senere holdt den svenske miljøministeren Carlgren talen «Mulighetenes klimapolitikk» (2008). Klimaendringene betydde muligheter for Sverige til «å ta ansvar for bedre miljø i mange deler av verden, samtidig som vi styrker vår konkurranseevne, vinner markedsandeler og øker eksporten». Å være en pioner på klimatiltak var smart næringspolitikk fordi resten av verden før eller siden

måtte «gå den veien vi allerede har gått», avsluttet han. Det er vanskelig ikke å lese disse uttalelsene som belegg for påstanden om et dominerende vinn-vinn perspektiv i Sverige, som man skulle tro var svært forenelig med ideen om grønne stimulanser.

I Norge har derimot tankemåter som tilsynelatende står i motsetning til ideen om grønne stimulanser stått sterkt. Den politiske debatten om klimatiltak har vært preget av krav om kostnadseffektivitet, som i praksis har betydd at dyre nasjonale klimatiltak har blitt nedprioritert til fordel for globale, relativt sett billigere tiltak (Hovden og Lindseth 2004; Tellmann 2012). Det er ikke dermed sagt at ingen har argumentert for å gjennomføre nasjonale og relativt sett kostbare klimatiltak. Men begrunnelsen har da ikke primært vært at det vil skape arbeidsplasser og «grønn vekst» som i Sverige, men at Norge har en moralsk forpliktelse og et ansvar for å ta kostnadene med klimagasskutt (Hovden og Lindseth 2004: 4). Grønne stimulanser er ikke nødvendigvis uforenelige med dette perspektivet, for disse har jo også som formål å stimulere den nasjonale økonomien, og å stimulere den nasjonale økonomien skulle man jo gjøre uansett. Husk: grønne stimulanser var ikke bare klimatiltak, men like mye et middel for å stimulere økonomien.

Med det sagt, kunne grønne stimulanser blitt forstått som å slå *tre* fluer i en smekk i Sverige, gitt Zannakis og Sarasinis beskrivelse av vinn-vinn-perspektivet i Sverige: Grønne stimulanser kunne vært bra for økonomien på både kort og lang sikt, samtidig som man fikk gjennomført nødvendige tilpasninger til klimaendringene (som man måtte gjort selv om det ga negativ økonomisk effekt).

2.3 Oppsummering

Som forventet stimulerte både Norge og Sverige realøkonomien kraftig gjennom krisepakker og økte budsjetter i 2009 og 2010. Mot hva man kanskje skulle forvente gikk bare en liten del av stimulansene til klima- og miljøtiltak i Sverige, mens slike tiltak var helt sentrale i den norske krisestrategien.

Over har jeg vist at det er vanskelig å finne åpenbare grunner til at grønne stimulanser ikke ble en *hit* i Sverige. Mange forhold talte for at ideen om grønne stimulanser skulle bli materialisert i svenske krisepakker: Landet var «miljønasjonen» fremfor noen i EU og grønne stimulanser var en sentral del av EUs strategi for finanskrisen; Sverige ledet EU i klimaforhandlingene i København i 2009 og suksess her var høyt prioritert av svenske ledere

og EU selv; og den svenske regjeringen hadde uoppfylte ambisjoner på miljø- og klimaområder, og det var fortsatt stor avstand til tidligere vedtatte miljø- og klimamål, særlig målet om å være et nullutslippsland i 2050. I tillegg tyder mye på at nettopp vinn-vinnperspektivet som grønne stimulanser bygger på, har vært sentral i rettferdiggjøringen av den offensive svenske klimapolitikken. Alt dette tatt i betraktning, skulle man tro at grønne stimulanser hadde god sjanse for å bli en viktig del av Sveriges vei ut av finanskrisen, men dette ble ikke utfallet. Den norske regjeringen derimot, brukte en betydelig del av handlingsrommet på miljø- og klimatiltak.

Dette åpner for å undersøke andre forklaringer. Ideen om grønne stimulanser innebærer en klar oppfatning om at økonomiske kriser åpner et mulighetsvindu for miljø- og klimapolitikk, så kan en forklaringen på at grønne stimulanser knapt ble realitet i Sverige være at sentrale aktører rett og slett ikke oppfattet finanskrisen på denne måten? Kan det være at grønne stimulanser ikke var forenelige med hvordan ledende aktører tenkte om miljø, klima og økonomi – og hvor ble det av det sterke vinn-vinn-perspektivet på klimapolitikk? Vokste det frem andre verdier og en annen dynamikk i den svenske debatten enn i den norske? Og i så fall, hva hadde i så fall dette å si for det opplevede handlingsrommet for miljø- og klimapolitikk? Jeg vil forfølge slike forklaringer i den resterende del av oppgaven. En rekke teoretiske og metodologiske avklaringer må imidlertid gjøres før jeg kommer så langt, og til dette har jeg viet neste kapittel.

3 Teori og metode

3.1 Innledning

Et ulikt – og tilsynelatende overraskende – utfall av en politisk prosess i Norge og Sverige, er det empiriske utgangspunktet for denne oppgaven. Som jeg har vist, bidrar tradisjonelle forklaringsfaktorer med lite til forståelsen av utfallet. I problemstillingen for denne oppgaven antyder jeg at det ulike utfallet kan forklares av at det vokste frem ulike handlingsrom for miljø- og klimapolitikk i Sverige og Norge, og at dette handlingsrommet (i det minste delvis) er bestemt av hvilken rolle grønne diskurser spilte i det politiske ordskiftet i det aktuelle tidsrommet. Jeg spør: *I hvilken grad (og i hvilken form) formet grønne diskurser den politiske virkelighetsforståelsen som respons på finanskrisen i Norge og Sverige, og hvilke implikasjoner fikk dette for handlingsrommet for grønne stimulanser?*

Problemstillingen antyder som Hajer og Versteeg (2005) at utfall av policyprosesser kan påvirkes av dominerende diskurser. Fischer og Forester (1993) mener vi bør forstå disse prosessene som diskursiv kamp der vinneren bestemmer *hva som er problemet* og *hvordan det skal løses*. Konkret politikk – som grønne stimulanser – kan altså forstås som et resultat av kamp mellom diskurser, med andre ord mellom *ulike måter å tale og forstå verden (eller et utsnitt av verden) på* (Jørgensen og Phillips 1999: 9). Dette kan oppsummeres med at bestemte kollektive virkelighetsoppfatninger – formet og opprettholdt gjennom språk – åpner for bestemte handlinger (Bratberg 2014: 43). Men hvordan kan man analysere diskursive kamper? Diskursanalyser er ofte deskriptive kan derfor være noe statiske, men ved å inkludere retorikk i analysen åpner man for en mer dynamisk forståelse av diskurser (Bratberg 2014: 160). Retorisk politisk analyse er en metode som tar diskursanalysen inn på den politiske kampplassen, i den forstand at empirien ofte blir hentet fra konfliktfylte politiske hendelser, som taler eller debatter ofte blir gitt i sammenheng med (Bratberg 2014; Finlayson 2007; Martin 2013). Dette åpner for at handlingsrommet for grønne stimulanser ikke bare ble avgjort av hvilke diskurser som deskriptivt sett var til stedet i det politiske ordskiftet, men at det er vel så interessant å undersøke *hvordan* diskursene ble spilt ut i kampen for politisk gjennomslag. På denne måten trer meningsdannelse og meningsbrytning frem som sentralt å kartlegge for å forklare bestemte politiske utfall.

En slik forklaringslogikk er dypt forankret i poststrukturalistisk og sosialkonstruktivistisk tankegods. Dette angir et vitenskapsteoretisk ståsted der det vanskelig lar seg gjøre å skille kategorisk mellom teori og metode (Jørgensen og Phillips 1999: 12). Det man oppfatter som drivkrefter bak aktørers handling har implikasjoner for hvordan man bør gå til verks for å avdekke dem. For eksempel vil en antakelse om at ulike ideer og virkelighetsoppfatninger er «byggesteinene» for sosial og politisk handling innebære at man som forsker bør støtte seg på tekst og intervjuer som metode, og en vesentlig grad av fortolkning som fremgangsmåte. Derfor behandles teoretiske og metodologiske grunnoppfatninger sammen i dette kapitlet. De teoretiske (ontologiske og epistemologiske) antakelsene som ligger til grunn for retorisk politisk analyse vil jeg redegjøre for i nest siste del av kapitlet. Etter det gjennomgår jeg retorisk politisk analyse som metode og presenterer det konkrete analytiske rammeverket for de empiriske analysene. Til slutt drøfter jeg metodologiske utfordringer ved bruk av intervjuundersøkelser.

3.2 Om politiske aktørers interesser og rasjonalitet

Hay (2010) argumenterer for at vi ikke bør regne interesser som materielt gitt og forutbestemt, men som sosialt konstruert. Denne posisjonen innebærer en markant avstand fra antagelsen om rasjonelle aktører med avledbare interesser, en antagelse som er gjengs i rasjonalistisk anlagt statsvitenskap i likhet med andre samfunnsvitenskapelige disipliner, med økonomifagets *homo economicus* som det reneste eksempelet. Hay anerkjenner at at politiske aktører vil forsøke å opptre rasjonelt og strategisk ut fra hva de tror om verden, men at dette er en utilstrekkelig forståelse av hva som driver dem. En vesentlig begrensning er nemlig at politiske aktører tror (eller opplever at de *vet*) ting om verden som de ikke har mulighet til å være sikre på fordi virkeligheten er for kompleks. Vi kan derfor ikke uten videre anta hva som *egentlig* er i en aktørs interesse.

I forrige kapittel viste jeg at det var god grunn til å hevde at det *egentlig* var i Sverige og Norges interesse å bevilge grønne stimulanser som en vei ut av finanskrisen. Tilsvarende finnes det nok også mange grunner til å hevde at grønne stimulanser *ikke* var i landenes interesser. Til og med kan interesser som etter alle solemerker taler *for*, også brukes som argument *mot*. For eksempel kunne norske og svenske ledere vel like gjerne sett det som i sin eller sitt landets interesse å vente med og forsterke klimamål til etter klimaforhandlingene i København, for slik å redusere faren for kostbar alenegang i klimapolitikken. Det er derfor i

aller høyeste grad relevant å forsøke å forstå hva som former preferanser og motiverer politiske aktører. I tillegg vil enhver aktør stå fritt til å definere normative mål som bryter med en smal forståelse av egeninteresse. Poenget til Hay er at handlingsvalg ikke er forutbestemt av materielle forhold. Det er heller ikke rene ideer som er drivkraft bak aktørers virkelighetsoppfatning og handling – men: aktørers oppfatning av egne interesser, samt normative ideer om hva de anser som riktig og viktig å strebe mot.

Hay aviser altså tanken om at det eksisterer «ekte» interesser som teoretisk sett er tilgjengelig for aktørene hvis de hadde full informasjon, fordi dette forutsetter perfekt fremsyn, altså perfekt evne til å predikere utfallet av et uendelig antall strategier samtidig som strategiene tok høyde for alle andre aktørers uendelig antall strategier (Hay 2010: 76). Den konstruktivistiske innsikten er derfor at interesser er konstruert og bør behandles som det: «interest do not exist, but construction of interest do» (Hay 2010: 79). Vi må stille spørsmålet om hvordan og hvorfor noe blir *oppfattet* å være i noens interesse, ikke hvordan politikk reflekterer den ene eller andres interesse (Hay 2010: 80). Det *rasjonelle* blir slik sett handlinger som man *tror* er i tråd med det man *oppfatter* å være i sin interesse.

I denne oppgaven vil jeg se interesser fra Hays perspektiv, altså som konstruerte, men like fullt avgjørende for å forstå politikk og sosial handling. I praksis betyr det at den økonomiske politikken som ble ført under finanskrisen i Norge og Sverige, i denne oppgaven ikke blir betraktet som et speilbilde av materielle underliggende interesser, snarere som et resultat av hva man trodde var i landets interesser og dette formes av deskriptive så vel som normative ideer.

Videre vil jeg kort gjennomgå grunnpremissene for denne typen forskning, og samtidig se på det vitenskapsteoretiske utgangspunktet for diskursanalyse, nemlig poststrukturalisme.

3.3 Vitenskapsteoretisk utgangspunkt: Postrukturalisme og sosialkonstruktivisme

Jørgensen og Philips (1999: 15) forstår poststrukturalisme som en underkategori av sosialkonstruktivismen, men peker også på at sosialkonstruktivisme har røtter i poststrukturalistisk teori. Vi kan forstå sosialkonstruktivisme som en bredere vitenskapsteoretisk retning som inneholder klare antakelser om den fysiske og sosiale verden,

mens poststrukturalisme har et mer spisset fokus på språk. Slik sett utgjør de to retningene en fin kombinasjon for denne oppgaven.

Sosialkonstruktivisme

Det er ikke entydig hva sosialkonstruktivisme innebærer, men de fleste varianter deler noen grunnleggende antakelser. Burr (1995: 2ff.; sitert i Jørgensen and Phillips 1999: 13–14) trekker frem fire sentrale sosialkonstruktivistiske antakelser: 1) *En kritisk holdning til selvfølgelig viten*. Det finnes ingen objektive sannheter fordi det ikke eksisterer noen virkelighet uavhengig av oss. Vår viten og virkelighetsoppfatning er derfor ikke en avspeiling av virkeligheten, men konstruksjoner skapt for å gi mening til verden; 2) *Historisk og kulturell spesifisitet*. Den kulturelle og historiske arven vår vil alltid prege hvordan vi forstår verden. Vår virkelighetsoppfatning og selvforståelse kunne vært annerledes, og den er derfor foranderlig. At den sosiale verden er sosialt konstruert innebærer at verden ikke er forutbestemt på noen måte eller bestemt av ytre forhold; 3) *Sammenheng mellom viten og sosiale prosesser*. Vi forstår verden gjennom sosiale prosesser. Viten blir til gjennom sosial interaksjon og det foregår en konstant kamp om å befeste noe som sant; 4) *Sammenheng mellom viten og sosial handling*. Ulike virkelighetsoppfatninger gir forskjellig oppfatning av hva som er normal og hva som er utenkelig atferd. Det som er etablert som sant påvirker slik sett konkret sosial handling.

Sosialkonstruktivistiske antakelser kan tolkes strengt eller løst. En streng tolkning leder lett inn i vitenskapsteoretiske skyttergraver, der ammunisjonen på begge sider er ulike forståelser av sannhetsbegrepet. Den ontologiske avstanden er tidvis så stor at kulene knapt når over til motstanderen. En løsere tolkning av antakelsene tar sosialkonstruktivisme vekk fra slagmarken og inn i mer fruktbart terreng. *Antakelsene* – kritikken av etablerte sannheter, den konstruerte (opplevde) virkeligheten, kampen om sannheten – kan i stedet behandles som analytiske konsepter, som linsen forskeren ser verden gjennom, på samme måte som rasjonalitet og materielle interesser er *antakelser* i rasjonalistisk anlagt forskning. Også rasjonalistisk teori anerkjenner at ideer og betyr noe, forskjellen skriver seg snarere fra synet på *hvordan* og *hvor* mye ideer betyr (Fearon og Wendt 2002: 59). Spørsmålet om forskerens funn er et skritt nærmere *selve* sannheten blir dermed også mindre viktig. En mindre karikert forståelse av sosialkonstruktivisme innebærer heller ikke skroting av vitenskapelige idealer som etterprøvbarehet, åpenhet og konsistent argumentasjon (Jørgensen og Phillips 1999: 167–168), og dette kommer jeg tilbake senere i kapitlet.

Poststrukturalisme – språket som virkelighet

Diskursanalysens særlige fokus på språkets betydning for vår forståelse av verden, plasserer den i vitenskapstradisjon med poststrukturalismen. Sentralt er ideen om at ordene vi bruker ikke er direkte avspeilinger av virkeligheten – forholdet mellom språk og virkelighet er arbitrært (Jørgensen og Phillips 1999: 18–19). Dette virker selvsagt, nærmest banalt, men fokuset på at språket ikke har noen naturlig forbindelse med virkeligheten, kan være et svært fruktbart utgangspunkt for å forstå sosiale fenomener.

Poststrukturalismen videreførte strukturalismens fokus på å avdekke strukturer i språket, men der sistnevnte så strukturen som noe evig og uforanderlig, forsto poststrukturalismen språkets struktur som foranderlig. Slik tok man inn over seg kjensgjerningen at ords betydning endrer seg over tid, og at de kan få vidt forskjellig betydning avhengig av kontekst. Gjennom språkbruk blir strukturene skapt, produsert og forandret. Folk trekker på strukturene både i tale og skrift, og det er her man kan utfordre et ords betydning (Jørgensen and Phillips 1999: 21). Ord kan altså ha mange ulike betydninger, og det pågår en konstant kamp for å definere meningsinnholdet i og konnotasjonene av ord gjennom politisk kommunikasjon.

Hvordan man omtaler personer som ikke anerkjenner den vitenskapelige teorien om menneskeskapte klimaendringer kan være et eksempel – *klimaskepsis* kan vekke konnotasjoner om vitenskapelighet og kritisk blikk, mens *klimafornektning* maler frem bilder om irrasjonalitet og dumskap. Det er ikke ubetydelig hvilke ord man benytter. Et annet eksempel er hvordan menneskeskapte klimaendringer skal forstås – som *problemer*, *utfordringer*, *krise*, *muligheter* eller som en *trussel mot friheten*? Dette er ikke bare et empirisk spørsmål – for kanskje er alle disse betegnelse like riktige. Gjennom språket kan politiske aktører knytte klimaendringer til allerede etablerte begreper og med det påvirke hvilken forståelse som vinner frem. Det er altså ikke bare slik at språket forandrer seg når verden forandrer seg – det er gjennom språket vi forstår verden, og hvis språket endrer seg, endrer vår forståelse av verden seg. Derfor ligger det mye makt i å forme språket: Om klimaendringer blir forstått som *frihetstruende* eller *jobbskapende*, har mest sannsynlig mye å si for muligheten til å iverksette klimatiltak. Denne innsikten er sentral i retorisk politisk analyse, som jeg vil gjennomgå under.

3.4 Retorisk politisk analyse

Alan Finlayson (2007) tar til orde for å analysere politikk med utgangspunkt i de sosialkonstruktivistiske premissene som gjennomgått over, med særlig fokus på innsikter fra poststrukturalismen, men med større vektlegging av politiske aktørers evne til selvstendig og strategisk handling. Politiske handlinger kan ikke forstås uten å undersøke hvilke ideer og virkelighetsoppfatninger som preger politiske aktører, men man må også erkjenne at politiske aktører ikke utelukkende er drevet av bakenforliggende diskurser som de ikke har noen som helst kontroll over. Politikk kjennetegnes av en grunnleggende «ubestemmelighet» der politisk kamp og uenighet ikke nødvendigvis dreier seg om at man har for lite «fakta på bordet», snarere av at man er fundamentalt uenig i hva som er fakta, hvilke fakta som er relevante, og ikke minst kamp om å bestemme *hva denne saken dreier seg om* (Finlayson 2007: 551). Slik grunnleggende uenighet i politikken, kan forstås som diskursiv kamp, en kamp om å befeste sin forståelse av verden eller et bestemt fenomen som selve sannheten på bekostning av alternative forståelser.

Uenigheten kommer til uttrykk gjennom politisk retorikk. Ulike virkelighetsoppfatninger presenteres gjennom retorikk, og derfor vil analyser av politisk retorikk være nyttig for å forstå politisk uenighet, det vil si både hva uenigheten bunner i og hva som leder debatten inn på et bestemt spor, mot et bestemt utfall. Retorikk bringer en diskurs inn på kampplassen, og ved å analysere brytningen mellom diskurser får vi grep på hvordan aktørene gir liv til diskursene samt hvordan de endres. Finlayson (2007) argumenterer derfor for at man bør anlegge et perspektiv på politikk der aktører forstås som mer dynamiske og kreative enn den strukturbundne aktøren i utpregede diskursanalyser, men samtidig mindre autonome enn i tradisjonelle retoriske analyser.

En fruktbar måte å analysere samspillet mellom aktør og struktur er gjennom retorisk politisk analyse. Retorisk politisk analyse har som mål å forstå og forklare politiske handlinger og hendelser gjennom systematiske analyser av politisk retorikk (Finlayson 2007: 554). Retorikk forstås som «overtalende kommunikasjon fremlagt i en betinget og konfliktfylt offentlig [civic] kontekst» (Finlayson 2007: 545). Ytterligere kan retorikk forstås som strategisk og overtalende bruk av diskurser som et middel for å legitimere visse handlinger og politiske initiativer (Hay og Rosamond 2002: 152). I kombinasjon åpner dette for at politisk handlingsrom ikke er predeterminert av hverken materielle interesser *eller* av rådende virkelighetsoppfatninger og gitte strukturer, og at politiske aktører gjennom retorikk kan

påvirke det *politisk mulige*. Diskursanalyse koblet med retorikk legger større fokus på hvor ideer og perspektiver kommer fra, og analysen er innrettet mot den instrumentelle bruken av disse.

Med en slik forståelse av handlingsrom, aktører, diskurser og retorikk, kan noe av forklaringen på utfallet av grønne stimulanser i Norge og Sverige ligge i måten ulike virkelighetsoppfatninger ble spilt inn i den politiske debatten. Jeg skal altså undersøke hvilken rolle diskurser hadde i den politiske debatten der grønne stimulanser ble diskutert.

Diskurs som retorisk virkemiddel

Diskursbegrepet benyttes av enkelte som synonym til «strømninger i samfunnet», eller «større diskusjoner», uten å henvise til noe konkret. Analytisk gir disse forståelsene lite mening (Hajer og Versteeg 2005: 175), og det er nettopp analytisk jeg mener diskursbegrepet har sin styrke, men da må innholdet i begrepet konkretiseres. Diskursbegrepet fanger opp det faktum at mennesker tenker forskjellig om verden: Like åpenbart som det er for økonomen at et kjøpesenter kan være miljøvennlig, er det for økologen at kjøpesentre aldri kan bli det. Diskursanalyse er derfor viktig fordi «det er gjennom diskurs vi definerer, fortolker og adresserer miljøspørsmål» (Dryzek 2005: 11).

Jeg vil forholde meg til diskursbegrepet som Jørgensen og Philips (1999: 9): «[E]n diskurs er en bestemt måte å tale og forstå verden (eller et utsnitt av verden) på». Zannakis (2009: 39) forståelse av diskurser bygger på Torfing (2005) som viser til at de bestemte måtene å forstå verden på reduserer hva man ser som *mulig*. Virkelighetsoppfatninger underbygges av argumenter, og hvis vi ønsker å begripe hvilke diskurser som preger en aktør, må vi analysere argumentene. Det vi tror på, tror vi fordi vi aksepterer argumentene som har blitt presentert for oss (Finlayson 2007: 551). Retorikk blir dermed ikke *bare* instrumentell, det er måten vi presenterer argumentene våre, som igjen er direkte utledet av vår forståelse av verden, vår virkelighetsoppfatning – det vi tror på. Finlaysons hovedpoeng her er at vi må forstå dette sirkulært, ikke lineært; retorikk, argumenter og virkelighetsoppfatning kommer som én pakke, og vi må derfor ikke tro at vi kan studere det ene uten (implisitt) også å studere det andre.

Og hvis vår forståelse av verden kommer til uttrykk gjennom språk, bør analyse av politikk hente sin empiri fra arenaer for meningsbrytning der aktører artikulere, reformulerer og imøtegår argumenter (Bratberg 2014: 160–161; Martin 2013: 4). Derfor har jeg valgt å analysere parlamentsdebattene i forbindelse med fremleggelse av statsbudsjettene for 2009 og

2010 og andre krisepakker. I disse debattene argumenterer regjeringen for sin økonomiske politikk, mens opposisjonen blir gitt mulighet til å kommentere og ikke minst kritisere budsjettprioriteringene. I analysen av debatten vil jeg se på hvilke diskurser som finnes i debatten, vise hvordan de kommer til syne og blir benyttet som retoriske virkemiddel, og ikke minst drøfte hvilke implikasjoner det har at visse diskurser preger debatten og ikke andre.

Å reise spørsmålet om implikasjoner, vekker assosiasjoner til kausalitet. Kan analyser av diskurser og retorikk si noe kausalt? Bratberg (2014: 50–52) hevder at diskursanalyser har potensiale til å studere årsaksforhold i vid forstand. Snarere enn å lete etter X-er som forklarer Y, eller å kartlegge dominobrikkene i en lang kjede av kausaleffekter, kan man fra et pragmatisk samfunnsvitenskapelig ståsted heller se på implikasjonene av at visse virkelighetsforståelser eller ideer dominerer i et politisk ordskifte. Hva har det for eksempel å si hvis økonomisk vekst blir fremstilt som målet for økonomisk politikk og at ingen imøtegår dette synet? Hvilke muligheter åpner det, og hvilke tiltak blir utenkelige? Slik kan diskursanalyser si noe mer enn bare å *beskrive* ideene og virkelighetsoppfatningene som dominerer en debatt, man kan også gi svar på «so what»-spørsmålet (Bratberg 2014: 51). Ved også å inkludere retorikk i studiet av diskurser kan man i tillegg se på *hvordan* og kanskje også *hvorfor* en diskurs vinner frem i mylderet av andre måter å fortolke verden på. *Diskurs* skaper grenser for hva som er sant og hva som er falskt, og gjør visse handlinger relevant og andre utenkelige (Jørgensen og Phillips 1999: 150–151) – *retorikk* er med å avgjøre hvilke diskurser som vinner frem på bekostning av andre. Også her antydes det et årsaksforhold, i den forstand at retoriske ferdigheter forstås som en medvirkende årsak til at en diskurs dominerer den politiske debatten – som igjen har implikasjoner for politisk handlingsrom.

Avgrensning av diskurser

Diskurser kan altså brukes som retoriske virkemidler av politiske aktører. Men hvordan bestemme hva som er en diskurs? Som Jørgensen og Phillips (1999: 149) ser jeg diskurser som et analytisk begrep som man som forsker legger over virkeligheten for å skape ramme for empiriske undersøkelser. Diskurser er ikke noe man finner i virkeligheten, men noe man konstruerer for å gi rammer til empiriske undersøkelser. Rammene for diskurser bør derfor avgjøres strategisk med tanke på problemstillingen (Jørgensen og Phillips 1999: 153). I mitt tilfelle innebærer dette at ulike måter å forstå miljø, klima og økonomi bør inkluderes i undersøkelsene. Derfra er det to veier til avgrensning av diskurser: en induktiv vei der

diskurser blir utledet fra empirien, der målet i stor grad er å finne nye og mer eller mindre helhetlige tankemåter i et tekstmateriale; og en deduktiv vei som baserer seg på allerede teoretisk avgrensede diskurser fra tidligere induktivt arbeid. Sagt på en annen måte: Spørsmålet er om diskursene skal avgrenses *før* (deduktivt) eller *under/etter* (induktivt) empiriske undersøkelser.

I mitt arbeid har det ikke vært et selvstendig mål å utvikle miljødiskurser, men å undersøke hvilke av allerede teoretisk definerte diskurser som var tilstede på ett bestemt tidspunkt, og vurdere hvordan de preget den politiske debatten om finanskrisens løsninger. Men selv om diskursene i rammeverket i stor grad bygger på andres arbeid, er det ikke dermed sagt at de kan implementeres ubehandlet til min analyse. Under gjennomgår jeg knippet av miljødiskurser som vil være mitt analytiske rammeverk, og viser hvilke vurderinger som ligger til grunn for valget av disse.

3.5 Grønne diskurser

Det mangler ikke på akademiske fremstillinger av diskurser som omhandler miljøet. Zannakis (2009) bygger sitt rammeverk i hovedsak på Dryzek (2005), men trekker også på Clapp og Dauvergne (2005) og Bäckstrand og Lövbrand (2007). Ut fra deres bidrag presenterer han åtte diskurser som han anser å være de mest sentrale de siste tiårene. Den kommende fremstillingen av diskursene brukt i denne oppgaven tar utgangspunkt i Dryzek (2005) og i Zannakis' (2009) videreutviklinger og oppsummeringer.

Forståelsen av diskurser som ligger til grunn i denne oppgaven innebærer at diskurser ikke må være gjensidig utelukkende. Det kan altså være elementer i en industrialismediskurs som sammenfaller med en økologisk orientert diskurs. Lignende må ikke politiske aktører plasseres i kun én diskursiv kategori, de kan plasseres i mange ulike diskurser, og dette vil blant annet avhenge av situasjon og kontekst (Zannakis 2009: 40). Verden er dynamisk, og det er også folks forståelse av den. Og fordi vår virkelighetsoppfattelse ikke er konsistent, kan man heller ikke forutsette at diskursene er konsistente eller at en person som forstår ett fenomen gjennom industrialismens linser, nødvendigvis forstå *alle* andre fenomener på samme måte, altså med den samme logikken og måten å resonere på. Det er viktig å understreke at en presentasjon av miljødiskurser ikke nødvendigvis er det samme som å presentere ulike måter å tenke miljøvern på. I det bredere felt av miljødiskurs mener Dryzek

(2005: 10) at også tenkemåter som ikke har et eksplisitt miljøfokus må inkluderes. Han minner om at også folk som ikke oppfatter seg som miljøvernere jobber med miljøspørsmål, som for eksempel politikere, byråkrater, jurister eller journalister. I mitt rammeverk gjelder dette særlig for industrialisme, der miljøhensyn er underordnet andre mål og natur er middel for økonomisk vekst.

Zannakis (2009) inkluderer åtte diskurser i sin analyse av svensk klimapolitikk, og disse bygger i all hovedsak på Dryzek (2005). På bakgrunn av et analytisk fundert ønske om å minimere overlappet mellom diskursene, har jeg slått sammen flere av diskursene Zannakis bruker, slik at jeg sitter igjen med fire diskurser: *industrialisme*, *grønn forvaltning*, *økologisk modernisering* og *grønn radikalisme*. Ved å redusere antall diskurser blir kontrastene mellom diskursene større og rammeverket blir med det bedre egnet til å vise distinkte forskjeller. Jeg er trygg på at disse fire fanger opp de viktigste perspektivene når det gjelder forholdet mellom miljø, klima og økonomi, og jeg vil i gjennomgangen av diskursene utdype hvilke av Zannakis' diskurser jeg har slått sammen og hvorfor jeg mener sammenslåing fullt ut er forsvarlig, gitt denne analysens formål.

Jeg vil starte med industrialisme, diskursen som vokste ut av etterkrigstiden industrisamfunn der økonomisk vekst og fokus på arbeidsplasser sto sentralt. Fordi de andre diskursene i stor grad er en reaksjon eller et svar på industrialisme, vil jeg vie ekstra plass til gjennomgangen av denne. Den andre diskursen jeg gjennomgår har et administrativt perspektiv på miljø- og klimaproblemer – grønn forvaltning. De to siste diskursene representerer vidt forskjellige syn på kapitalisme: der økologisk moderniserings ønsker å spille på lag med markedskreftene i forsøket på å løse miljøproblemer, forstår grønn radikalisme kapitalisme som en viktig årsak til miljøproblemer med den følgen at dyptpløyende økonomiske endringer blir nødvendige. Etter modell fra Zannakis (2009) og Dryzek (2005), vil jeg i gjennomgangen av diskursene fokusere på seks analytiske dimensjoner: 1) hva som er de grunnleggende enhetene i samfunnet; 2) antakelser om aktører og deres motiver; 3) hva som forårsaker miljøproblemer; 4) hvordan miljøproblem kan løses; 5) sentrale narrativ og 6) nøkkelnormer. Diskursene er oppsummert og kategorisert i tabell 1.

Tabell 1: Oversikt over diskurser og analytiske dimensjoner

	Grunnleggende enheter i samfunnet	Antakelser om aktører og deres motiver	Hva forårsaker miljøproblemer?	Hvordan bør miljøproblem er løses?	Narrativ	Vektlagte normer
Industrialisme	Natur som masse Markeds-aktører Stater	Egoistiske og rasjonelle	Konsekvenser av andre gode formål	Økonomisk vekst Rikdom Globalisering Innovasjon og kreativitet	Den ressursfulle kloden	Effektivitet
Grønn forvaltning	Stater i internasjonale fellesskap Forskere/eksperter Administrative stater	Delte motier Rasjonelle og uegoistiske eksperter og forskere Resten: stort sett egoister	Jordens enormt komplekse naturlige og kulturelle system som er vanskelig å kontrollere. Kunnskapsmangel	Mega-science Hierarkisk administrasjon basert på vitenskap Samarbeid Føre-var Strengt reguleringer	Balanse Menneskelig forvaltning /administrering	Vitenskapelig overvåking og administrering av naturen Rasjonalitet
Økologisk modernisering	Stater Privat sektor Næringsinteresser Sivilsamfunnet	Delte motiver Egoistiske	Ineffektivitet Midlertidige løsninger, (<i>end of pipe</i> -løsninger), Feil insentiver	Teknologiske fremskritt Forebygging Planlegging Riktige insentiver Offentlig-privat samarbeid Føre-var Forurenser betaler	Vinn-vinn mellom utvikling og miljø Redusert forurensing lønner seg Bærekraftig utvikling	Effektivitet Rasjonalitet
Grønn radikalisme	Mennesker Naturen Strukturer (politiske, økonomiske, sosiale)	Delte motiver	Ulikhet Kapitalisme Industrialisme Økonomisk vekst Globalisering	Omstrukturering av økonomien De-sentralisering Makt til marginaliserte grupper Forurenser betaler Økt bevissthet	Økologisk rettferdighet Alternative kunnskapssystemer	Rettferdighet Likhet Bærekraft (Climate equity)

3.5.1 Vekst mot evighet: Industrialisme

Industrialisme kjennetegnes av det overordnede målet om vekst i vare- og tjenesteproduksjon og til den materielle velstanden det bringer med seg. Dette har vært mål i alle industrialiserte samfunn, uavhengig om de har vært ledet av fascister, konservative, liberalister eller sosialister (Dryzek 2005: 13). Sentralt i industrialismen er en sterk tro på menneskets kreativitet og problemløseegenskaper og et svært instrumentelt syn på naturen. Naturen har

ingen egenverdi, kun den verdi den har for mennesket. Industrialister forholder seg i praksis til naturen som grenseløs, natur som ubehandlet masse, og økonomi og miljø blir behandlet som to forskjellige kategorier.

Denne måten å tenke på var lenge hegemonisk og er fortsatt svært innflytelsesrik i dagens samfunn. Vekst er fortsatt mål for økonomisk politikk, om det så er snakk om så ulike ting som vekst i BNP, bussreiser, aksjemarked, husbygging eller inntekt. Den store oppvåkningen av miljøvern på 60-70-tallet kom som en reaksjon på dette vekstimperativet i de industrialiserte samfunnene (Dryzek 2005). Biologisk skolerte kritikere hevdet at en økonomi basert på en antakelse om evig vekst med nødvendighet vil føre til økologisk katastrofe. Denne systemkritikken fikk for alvor oppmerksomhet med boka *The limits to growth* av Meadows m. fl. (1972). I boka, og i det Dryzek (2005) omtaler som survivalisme-diskursen, utfordres industrialismen: Jorden *har* grenser, og med fortsatt økonomisk vekt og stadig større press på lokale og globale økosystemer, vil disse grensene sprenges i løpet av kort tid. Et tegn på at grensene var i ferd med å nå kunne man spore i prisutviklingen på råvarer, mente man. Og fordi *status quo* (fortsatt økonomisk vekst) ifølge survivalisme vil føre til nær apokalyptiske tilstander, måtte det innføres drastiske og umiddelbare tiltak for å redde verden.

Løsningene survivalisme representerer er radikale, upopulære og kanskje også udemokratiske, og dette er nok grunnen til at diskursen ikke lenger er særlig innflytelsesrik.¹² Radikale forslag som å innføre ettbarnspolitik for å bremse befolkningsveksten, er kanskje noe av grunnen til manglende oppslutning tankemåten. Sentralt er også ideen om at intellektuelle eliter må ta ansvar for å redde menneskene fra seg selv fordi mennesket er grunnleggende egoistisk og uten evner til å samarbeide for felles goder uten tvang.¹³ Opprettelse av en slags verdensregjering er en annen mulig løsning. Survivalisme markerte første bølge av miljøbevissthet, men blir ikke inkludert som en egen diskurs i analysen min. Dette fordi

¹² Noen eksempler finnes imidlertid i den norske samfunnsdebatten i dag, for eksempel kan samfunnsdebattant og filosof Arne Johan Vetlesen stå som et godt eksempel. I en kronikk i Klassekampen viser Vetlesen noe av kjernen i tankemåten: «[For å] «gjøre en levelig jordisk eksistens realistisk» [er det slik at] «verdens folketall må reduseres til et nivå som lar seg nære kun av organisk landbruk; at alt ekstravagant forbruk og bruk-og-kast må opphøre og alle produsenter satse på varenes holdbarhet - ut med planlagt foreldelse, inn med gjenbruk og reparerbarhet; og at det moderne mennesket må hoppe av produksjonens og naturpiningsens tredemølle som er basert, som er basert på en vanvittig idé om uendelig vekst (...)» (Vetlesen 2014).

¹³ Zannakis (2009: 57) viser til at menneskesynet som ligger til grunn i Survivalisme ligner veldig på det som kommer til uttrykk i Hobbes' *Levethian* (1928).

kapitalisme- og vekstkritikk også fanges opp av grønn radikalisme, som jeg gjennomgår under.

Vekst-kritikken og den økologiske forståelsen av kloden som et lukket system tvang frem et svar fra veksttilhengerne. Kunne veksten fortsette på ubestemt tid? Svaret var et ubetinget ja, og tok flere fasonger. Ett svar var at ressursknapphet vil tvinge frem menneskelig innovasjon og kreativitet, som for eksempel som da man tok i bruk kull som energikilde i Storbritannia fordi tilgangen på tre var dårlig. Antakelsen var at hvis en råvare trues av knapphet vil det være penger å tjene på å utvikle alternativer. Mennesket vil alltid finne løsninger når ressursknapphet truer (Dryzek 2005: 53–54).¹⁴ Det finnes altså ingen reell ressursbegrensning eller grenser å bekymre seg for – om det skulle kreves kan også verdensrommet tas i bruk. Et annet svar på kritikken var at beskyttelse av miljøet – det miljøvernerne krevde – ikke kunne oppnås uten rikdom og velstand: «only when we are sufficiently rich can we afford the luxury of caring about the environment» (Lomborg 2001: 33). Denne måten å tenke på er fortsatt innflytelsesrik, og den fanger opp noe av essensen i utfordringene finanskrisens førte med seg: Hvis man må prioritere, bør vekst og andre økonomiske hensyn prioriteres over andre gode formål? Med tankemåten industrialismediskursen representerer er svaret klokkeklart ja.

Industrialisme = Markedsliberalisme?

Hverken Zannakis (2009) eller Dryzek (2005) anvender industrialisme som en egen diskurs. Dryzek *omtaler* riktignok en industrialismediskurs, men kun som et ledd i utviklingen av diskursene markedsrasjonalisme og Promethean.¹⁵ Zannakis omtaler en lignende diskurs som markedsliberalisme. Disse diskursene er svært like industrialisme som jeg skisserte over, men skiller seg fra industrialisme på ett springende punkt: De fanger ikke opp det faktum at alle innflytelsesrike politiske ideologier og styresett i moderne tid har vært preget av industrialismens vekstimperativ. Å koble industrialisme til markedsliberalisme, vil derfor være å plassere industrialisme i en ideologisk grøft den ikke nødvendigvis hører hjemme – klokkeklart på vekst og industriell utvikling som middel mot alle problemer er på ingen måte

¹⁴ Dryzek (2005:54) siterer Simon og Kahn (1984: 25) som viser en slik optimisme: «We expect this benign trend to continue at least until our sun ceases to shine in perhaps 7 billion years, and until exhaustion of the elemental inputs for fission (and perhaps for fusion)».

¹⁵ Promethean og markedsrasjonalisme skiller seg ved at promethean går langt i å fornekte miljøproblemer, mens markedsrasjonalisme anerkjenner problemer og vektlegger de samme løsningene som promethean: markedsliberalisme. Se Dryzek (2005) side 51-71 og 121-142 for flere distinksjoner.

forbeholdt *laissez-faire*-orienterte politikere. Industrialisme ligner altså på markedsliberalisme i vektleggingen av vekst, men har ikke samme vektleggingen av markedsmekanismer eller minimering av skattetrykket. Markedsfokuset i markedsliberalisme/-rasjonalisme fanges opp av økologisk moderniseringsdiskursen, som jeg vil gjennomgå under.

Ved ikke å behandle industrialisme som synonymt med markedsliberalisme legger jeg meg også tettere på begrepsbruken i norsk valg- og partiforskning. I Aardals (1993) gjennomgang av dimensjoner i miljøopinionen opererer han med kategorien «veksttilhengere» som innebærer en positiv holdning til storstilt industriutbygging og høy økonomisk vekst, paret med en lunken holdning til miljøvern. Høyre og Arbeiderpartiet omtales som tradisjonelle vekstpartier, og dette synet blir altså ikke koblet til markedsliberalisme, men til fokus på industri og arbeidsplasser – gjerne med en hjelpende hånd fra staten. Mot vekstparadigmet står vern, ifølge Aardal, og vern tar form enten som «vekst-med-vern» eller som sterkere vekst- og systemkritikk i kategorien «økologisk balanse». Disse kategoriene ligger nært det som i Dryzeks diskursteori blir omtalt som henholdsvis økologisk modernisering og grønn radikalisme.

3.5.2 Kunsten å administrere: Grønn forvaltning

De radikale løsningene som survivalistene foreslo på 70-tallet, fikk lite politisk gjennomslag. I stedet ble den dominerende oppfatning at det var den administrative stat som skulle løse miljøproblemene (Dryzek 2005: 75). Miljøproblemer skulle løses på samme måte som andre problemer i (70-talls-) samfunnet, og denne tankemåten kaller Dryzek administrativ rasjonalisme. Diskursen har ikke et eksplisitt fokus på miljø eller økonomi, men er generelt opptatt av at problemer kan løses gjennom den administrative stat. Sentralt i diskursen er en sterk tro på eksperter, representert i statssystemet gjennom byråkrater. Byråkratene arbeider for samfunnets felles beste og er eksperter på ulike fagfelt. Folk flest, borgerne av staten, er egoistiske og derfor må ekspertene få en fremtredende rolle i statsforvaltningen. Miljøproblemer skyldes i diskursen manglede kunnskap og er slik å regne som et teknisk problem som løses gjennom mer kunnskap forvaltet og fremskapt av tekniske, rasjonelle og vitenskapelig skolerte eksperter organisert i et hierarkisk byråkrati som uegennyttig fremmer samfunnets interesser. Hva som er samfunnets interesser problematiseres ikke. Mer konkret er løsningene på miljøproblemer strenge reguleringer, sterke statlige tilsyn, direktorater og ekspertkomitéer, utredninger og rapporter, kost-nytteanalyser og rasjonelle

policyanalyseteknikker. Denne statsfokuserte diskursen har mye til felles med diskursen grønn forvaltning, som også har fokus på eksperter og rasjonalitet, men som ser miljøløsninger fra et globalt perspektiv. Disse diskursene blir derfor behandlet som én, under navnet grønn forvaltning.

Grønn forvaltning

Grønn forvaltning – *green governmentality* hos Zannakis (2009) og Dryzek (2005) – kan anses som en moderne og global slektning av administrativ rasjonalisme. For på samme måte som i administrativ rasjonalitet, er eksperter, sterkt tro på rasjonalitet, vitenskap og administrativ kapasitet, sentrale komponenter i diskursen. Likt er også tanken om at miljøproblemer skyldes manglende kunnskap. Grønn forvaltning har imidlertid et globalt fokus, der FNs klimapanel kan stå som eksempel på hvilken rolle eksperter og rasjonalitet kan spille for å løse globale miljøproblemer. Det ligger en sterk kriseforståelse til grunn i grønn forvaltning. Man ønsker derfor å kartlegge Jordens systemer, og vitenskapen skal rettlegge forholdet mellom natur og kultur slik at det blir bærekraftig – på naturens premisser, vel å merke. Hovedmålet er å administrere «livet i seg selv» og hovedmiddelet er «mega-science». Staters interesser forstås mer pluralistisk og samarbeid er ikke bare nødvendig, men også ønskelig fra statenes side. *Governmentality* er et begrep lånt av Foucault, og det er også hans forståelse av staten som ligger til grunn i grønn forvaltning: Selv med globalt fokus har stater en sentral rolle i diskursen fordi stater har makt over innbyggere til å forme deres holdninger og handlinger (Zannakis 2009: 63).

Administrativ rasjonalitet og grønn forvaltning er like på så mange viktige punkter og derfor mulige å slå sammen. Den analytiske forskjellen mellom nasjonalt og globalt nivå vurderer jeg å være mindre viktig for mine analyser. Igjen er forståelsen av miljøproblemer som tekniske og løsningene som administrative.

3.5.3 To syn på markedskreftene: økologisk modernisering og grønn radikalisme

Økologisk modernisering

Økologisk modernisering har preget miljøpolitikken i vestlige land siden 80-tallet, og diskursen spiller fortsatt en veldig viktig rolle i miljøpolitikken. Ifølge Dryzek (2005: 166–

167) har tankemåten vært særlig innflytelsesrik i korporativistiske land som Norge og Sverige, og dette er en viktig grunn til at landene skårer høyt på miljørangeringer.¹⁶ På mange måter løste økologisk modernisering et problem som mer radikale miljødiskurser forstås som uløselig: det *var* mulig med økonomisk vekst som var godt for fattigdomsbekjempelse og levestandardsøkning, *samtidig* som det var godt for miljøet. Et sentralt virkemiddel i diskursen er at det skal lønne seg (i økonomisk forstand) å forhindre forurensning. Økonomisk vekst er ikke bare akseptert, men også et sentralt virkemiddel for å bekjempe miljøproblemer. Imidlertid er det ikke slik som i industrialismen at vekst er forutsetningen for miljøtiltak – miljøtiltak kan også være et middel for vekst.

Sammenlignet med grønn forvaltning, spiller ikke-statlige aktører og markedet en langt viktigere rolle i utarbeiding av miljøreguleringer og annen politikk som påvirker næringslivets interesser. Selv om økonomiske hensyn og markedet spiller en viktig rolle, er det på ingen måte noen *laissez faire*-politikk økologisk modernisering foreskriver. Reguleringer er viktig, men disse skal tilrettelegge for innovasjon og økonomisk utvikling. Når man samtidig fastsetter miljøproblemer i monetære termer, får vitenskapen en ny rolle: å bestemme nivået av forurensning som naturen kan tåle. Selv om reguleringer også spiller en rolle i økologisk modernisering, er deregulering et mål, i den forstand at man ønsker at miljøkostnader skal integreres i bedrifters og individers kostnader og risikoanalyser. Staten spiller en rolle i å utforme insentiver for langsiktige strukturendringer, men fokuset på private aktører, næringsinteresser, og sivilsamfunnet vitner om ønske om desentralisering av makt. Konkrete løsninger på miljøproblemer er prinsippet om at forurensere betaler (internalisering av miljøkostnader), kost-nytteanalyser, føre-var-prinsippet og handel med utslippsrettigheter. Markedet er en del av løsningen, ikke bare av problemet. Konseptet *Bærekraftig utvikling* (i betydningen bærekraftig økonomisk vekst) fungerer som et narrativ for diskursen (Zannakis 2009:67).¹⁷

¹⁶ Finland, Nederland, Tyskland og Japan blir også trukket frem av Dryzek (2005).

¹⁷ Zannakis (2009:67) bemerker at Dryzek (2005) behandler *bærekraftig utvikling* som en egen diskurs, men hevder at konseptet er for utydelig og bredt til å bli behandlet som egen diskurs, og i mitt enda strammere rammeverk vil jeg altså også behandle bærekraftig utvikling som et element i økologisk modernisering.

Grønn radikalisme

Grønn radikalisme ser miljøproblemer gjennom linsene til radikal økonomisk og sosial teori, og har ideologiske røtter tilbake til miljøbevegelsens oppblomstring på 70-tallet, men oppsto på et senere tidspunkt (Zannakis 2009: 58).¹⁸ Dryzek (2005) deler grønn radikalisme i to kategorier: grønn bevissthet (*green consciousness*) og grønn politikk (*green politics*). I førstnevnte kategori ligger løsningene på miljøproblemer i økt forståelse av naturen og menneskets plass i klodens økosystemer. Bevissthetsdiskursen har lite fokus på politikk; politisk endring og samfunnsendring generelt kommer først når folk har riktig bevissthet (Dryzek 2005: 197–198). Elementer fra bevissthetsdiskursen finnes også i grønn politikk, men denne diskursen er mer realitetsorientert og tar form i politiske partier og interesseorganisasjoner. Grønn politikk er i Dryzek (2005) en slags klyngekategori av ulike radikale måter å tenke om miljø. I gjennomgangen vier han plass til både øko-marxisme, øko-anarkister, grønne partier, sosial-økologi, anti-globaliseringsbevegelser og dyrevernere. Selv om de på mange områder er ulike, deler disse retningene en del kjennetegn, og summen av disse fellestrekkene danner diskursen grønn radikalisme i mitt rammeverk.

Kapitalismekritikk står sentralt i grønn radikalisme. Miljøproblemer er nært knyttet til ulikhet skapt av det kapitalistiske systemet. Mekanismene i kapitalismen frembringer storskala industri som fører til utnyttelse av fattige, kvinner, urfolk, dyr, miljøet og ikke minst til ulikhet og skadelig økonomisk vekst. Disse problemene løses ved å desentralisere makt gjennom å utvide makten til dem som taper mest i det kapitalistiske systemet. Dette innebærer å gi mer makt til kvinner, etniske minoriteter og fattige. Desentralisering kan også bety å tillate alternative samfunn å vokse frem, og å styrke lokalt selvstyre. Diskursen er radikal, men ikke revolusjonær, i den forstand at man aksepterer at endring må skje gjennom det eksisterende politiske og økonomiske systemet. På sikt vil dette gi et politisk og økonomisk system som tar hensyn til klodens økologisk grenser samtidig som grunnleggende rettferdighet blir ivarettatt.

Diskursen vektlegger økologisk rettferdighet og at alternative kunnskapssystemer bør få økt anseelse. Eksempel på alternative kunnskapssystemer kan være kunnskap om småskala landbruk og produksjon eller naturforvaltning etter urfolkprinsipper. I klimasammenheng vil i

¹⁸ Omtalt som civic environmentalism i Bäckstrand og Löwbrand (2007) og Zannakis (2009). Ifølge Zannakis (2009: 58) er det mer eller mindre samme diskurs som annen litteratur omtaler som grønn radikalisme (*green radicalism*), og han behandler de derfor som én.

praksis argumentet om økologisk rettferdighet kunne handle om jevnt fordelte utslippsmuligheter for jordens befolkning, eller at den som forurenses også skal betale det det koster miljøet. De vektlagte normene i grønn radikalisme oppsummerer kjernen i diskursen: Rettferdighet, likhet og bærekraft.

3.6 Hvordan spore diskurser i empirien?

Det er lettere tenkt enn gjort å spore diskurser i tale og tekst. Hvordan vet man når disse diskursene trer frem i materialet og hvordan avgjør man hvilken som er mest fremtredende? Og, når diskursene heller ikke nødvendigvis er gjensidig utelukkende, hvordan skal man avgjøre om et utsagn kan knyttes til den ene eller andre diskursen? I en fortolkende vitenskapstradisjon, som diskursteori tilhører, blir disse spørsmålene enklere å besvare. I stedet for å telle, skal materialet fortolkes.

Min tilnærming har vært hermeneutisk og teoristyr. Jeg har lest igjennom parlamentsdebattene i transkribert form, hele tiden med diskursene i bakhodet. Jeg har så tatt for meg hver enkelt aktør og sett på hans eller hennes argumenter. Deretter så jeg på helheten i aktørens tale eller replikken: Hva er hovedinntrykket av talen, har den et diskursivt uttrykk som passer med det teoretiske rammeverket? Som jeg vil vise, kan en aktør trekke på elementer fra *flere* av diskursene samtidig, akkurat som man skulle kunne forvente – husk: Diskursene er idealtyper, konstruert av forskeren for å gi ramme til empiriske undersøkelser. Etter å ha sett på aktørene, så jeg på helheten i hver debatt: På et overordnet plan, hva var det man fokuserte på? Hvilke diskurser har jeg inntrykket av dominerte debatten og videre: Hvilken betydning hadde det at noen dominerte?

Etterprøvbareheten har jeg ivaretatt så godt det lar seg gjøre ved å renskrive diskursene og konkretisere empirien. Slik kan hvem som helst etterprøve mine funn, i tillegg til at jeg vil gi omfattende eksempler på hvordan jeg har tenkt og «kodet».

3.7 Metodologiske utfordringer ved intervjuundersøkelser

I tillegg til å spore diskurser i parlamentsdebatter, har jeg gjennomført intervjuer med et knippe politikere som var involvert i utarbeiding av miljøpolitikk i det aktuelle tidsrommet. Det bød også på metodologiske utfordringer. Intervjuobjektene var alle nær

budsjettprosessene i 2008 og 2009 som altså resulterte i svært ulike bruk av grønne stimulanser i Norge og Sverige. Intervjuene hadde hovedsakelig to formål. For det første ønsket jeg informasjon om selve budsjettprosessen, for slik å styrke premisset om at grønne stimulanser var på den politiske dagsordenen uten å bli virkeliggjort i begge land. For det andre, og viktigere, var jeg interessert i intervjuobjektene argumenter og begrunnelse for at det gikk som det gikk, for så å kunne analysere disse svarene med det samme diskursive rammeverket jeg benyttet til analysen av parlamentsdebattene. Slik kunne jeg også sammenligne funnene fra intervjuene med debattene.

Intervjuformen var derfor såkalt semi-strukturert, som innebærer at intervjuet inneholder et knippe forhåndsbestemte spørsmål, men at også nye spørsmål kan legges til dersom det er formålstjenlig (Bryman 2004: 324–325). Berry (2002: 679) påpeker at intervjuer gjerne er mest fruktbare når de oppleves som en samtale, og intervjuene mine fløyt særlig godt når pendelen svinget i retning det samtalebaserte og ustrukturerte, men han anmerker også at en slik intervjuform kan gå på bekostning av muligheten for å systematisere og sammenligne. Jeg var derfor påpasselig med å holde regien såpass stram at sammenligning av svar mellom respondentene fortsatt var meningsfull.

Intervjuene gjorde det mulig å stille spørsmål som direkte tappet de analytiske dimensjonene av diskursene, som for eksempel: Hvordan mener du miljøproblemer oppstår? Hvilken rolle bør myndighetene spille for å løse dem?¹⁹ Denne formen for datainnsamling bød på de samme utfordringene for tolkning av diskursenes tilstedeværelse som i forbindelse med parlamentsdebattene, som jeg drøftet over. En annen utfordring med denne formen for datainnsamling er at ved kun å stille spørsmål relatert til et predefinert rammeverk, står man i fare for å presse intervjuobjektene inn i en ramme de kanskje ikke passer i. Ved å stille åpne spørsmål og å være åpen for nye retninger i samtalen, i tillegg til å ha et rammeverk med vidt spenn, forsøkte jeg å begrense de negative sidene ved et deduktivt rammeverk.

Jeg intervjuet daværende øverste politiske ledelse fra miljødepartementene i begge land: statssekretær i Heidi Sørensen (SV) og minister Erik Solheim (SV) fra Norge og statssekretær Åsa-Britt Karlsson (C) og minister Anders Carlgren (C) fra Sverige. I tillegg stilte daværende finansminister Kristin Halvorsen opp på intervju. Mange andre ble spurt, deriblant arbeids-, finans-, og næringsministere og statssekretærer, men ingen hadde anledning eller ønske om å

¹⁹ Se full intervjuguide i vedlegg 1

delta i prosjektet. Det er interessant og kanskje også et tankekors at kun politikere fra miljødepartementene ønsket å stille opp, i tillegg til Kristin Halvorsen vel å merke. En årsak kan være at temaet for intervjuet var økonomi og miljø – en kobling av fagfelt som nok politikere innenfor miljøområdet er mer fortrolige med enn politikere med andre interessefelt.

Intervjuobjektens nåværende og tidligere stilling i samfunnet, ga intervjuene karakter som eliteintervjuer. Åpne spørsmål passer best til eliter fordi det gir størst rom for personlige beskrivelser av tanker og hendelser (Aberbach og Rockman 2002: 674). Når spørsmålene er åpne, må man også åpne for at intervjuobjektet gir informasjon som man kan spille videre på. Derfor varierte rekkefølgen på spørsmålene, ordlyden, og antall spørsmål. Denne dynamiske tilnærmingen til intervjuene gjorde både forberedelsene, gjennomføringen, men også fortolkningen av dataene mer krevende enn hvis jeg hadde valgt en mer strømlinjeformet tilnærming. Den noe abstrakte og filosofiske tematikken for spørsmålene kombinert med intervjuobjektens elitebakgrunn, gjorde imidlertid en dynamisk og fleksibel form til den beste løsningen.

Berry (2002: 680–681) advarer mot at svarene fra eliteintervjuer ikke alltid er like sannferdige. Intervjuobjektet kan for eksempel overdrive sin egen rolle eller pynte på sannheten. Dette forekom kanskje også i mine intervjuer. Det ville imidlertid vært et større problem dersom hovedhensikten med intervjuene var å rekonstruere et hendelsesforløp i minste detalj, eller å innhente faktainformasjon som ikke kunne dobbeltsjekkes av andre kilder. Mer enn hva de *visste* var jeg opptatt av hva intervjuobjektene *tenkte og mente*, og derfor var utfordringene med unøyaktigheter og usannheter mindre. En sentral antakelse for denne oppgaven er nemlig at hva sentrale beslutningstakere tenkte om forholdet mellom klima/miljø og økonomiske mål, hadde betydning for måten finanskrisen ble møtt på. Derfor stilte jeg spørsmål som: Hvordan argumenterer man for klimatiltak i budsjettforhandlingene? Var du bekymret for at finanskrisen skulle ta fokuset vekk fra klimaendringene? Hva tenker du er den grunnleggende årsaken til at miljøproblemer oppstår? Men selv med slike spørsmål er man ikke vaksinert mot løgner og unøyaktigheter. Det kan selvfølgelig tenkes at intervjuobjektene *faktisk* tenkte annerledes enn de uttrykte til meg. Det er et uløselig problem, men et mindre problem dersom hovedmålet er å spore argumenter og retorikk.

4 Grønne diskurser i det politiske ordskiftet

I kapittel 2 viste jeg at klima- og miljøtiltak opptok en langt større del av det økonomiske mulighetsrommet som finanskrisen åpnet i Norge enn i Sverige, selv om mange ting tydet på at ideen like gjerne skulle slå igjennom i Sverige som i Norge. I forrige kapittel presenterte jeg ulike måter å tenke om miljø og klima (grønne diskurser), og drøftet hvilken rolle diskurser har i politisk retorikk og for utfall av politiske prosesser. I dette kapittel vil jeg vise i hvilken grad og i hvilken form de grønne diskursene preget debatten om hvordan finanskrisen skulle løses, og hvordan dette skapte ulike plattformer for handling i Norge og Sverige. I brytningene mellom ulike virkelighetsoppfatninger skapes handlingsrommet for politikk – i dette tilfellet klima- og miljøpolitikk. Jeg vil i analysen av parlamentsdebattene i forbindelse med krisebudsjettene argumentere for at ledende aktører tenkte og argumenterte forskjellig i Norge og Sverige, og at dette kan bidra til å forklare hvorfor grønne stimulanser materialiserte seg i den norske motkonjunkturpolitikken og kun i begrenset grad i den svenske.

Gjennom intervjuene med ledende miljøpolitikere i Norge og Sverige fikk jeg informasjon om prosessen bak budsjettene, hvordan de tenkte om grønne stimulanser og mer generelt om forholdet mellom miljø, klima og økonomiske hensyn. Data fra disse intervjuene både åpner og avslutter kapittelet. I første del av kapittelet presenterer jeg politikernes egne beskrivelser om hva som skjedde, hvordan man tenkte om grønne stimulanser og noen forklaringer på at det gikk som det gikk. Deres tanker og oppfatning av situasjonen gir nyttig bakgrunnsinformasjon for analysen av parlamentsdebattene. Funnene fra analysen presenteres deretter med de fire diskursene som struktur for presentasjonen. Jeg vil så drøfte mulige implikasjoner av funnene. Avslutningsvis sammenligner jeg funnene fra debatten med diskursene som kom frem i intervjuene, og viser hvordan retoriske elementer og diskurser går igjen i de to vidt forskjellige kontekstene.

4.1 Opptakten til debatten: København, «gryteklare» tiltak og «business as usual»

I budsjettgjennomgangen i kapittel 2 viste jeg at ideen om grønne stimulanser materialiserte seg i betydelig større grad i Norge enn i Sverige. Intervjuene jeg gjennomførte med ledende

aktører i Norge og Sverige bekreftet dette inntrykket, samt premisset om at grønne stimulanser var på den politiske dagsordenen i begge land. På norsk side fortalte både finansminister Halvorsen, miljøvernminister Solheim og statssekretær i Miljøverndepartementet Sørensen om at de var tidlig ute med å tenke på grønne stimulanser da finanskrisen brøt ut så. Solheim sa det slik:

Tenkingen min den gangen var at dette [finanskrisen] var en enorm sjanse til å få igjennom mange tiltak som så og si hadde stått på ønskelista og som nå var mulige å få igjennom. Nå gjaldt det å bruke penger, ikke sant, for å hindre arbeidsledighet og få hjulene i gang. Finansdepartementet var ikke *så* opptatt av nøyaktig hvor pengene ble brukt som så og si å bruke dem, og det gjorde at det var mye lettere å få igjennom tiltak som for eksempel kulturminner eller utbygging av lokale miljøtiltak. (Solheim 2014 [intervju])

Sørensen (2014 [intervju]) bekreftet dette: «Vi [Miljøverndepartementet] skjønnte at det kom ett eller annet, og vi begynte prosessen med å lage forslagene lenge før». Hun fortalte at hun fikk klare føringer fra sin partikollega og finansministerminister Halvorsen: «Det var et ønske fra Kristin [Halvorsen] om at den [Tiltakspakken: St.prp. nr. 37 (2008-2009)] skulle ha en grønn profil, selv om tanken nok var at man ville ha flere klimatiltak enn sånn det ble. Men de tiltakene var ikke like klare». Halvorsen fortalte en lignende historie: «Moderne motkonjunkturpolitikk», som hun kalte det, skulle stagge arbeidsledighetsvekst gjennom miljø- og klimatiltak:

Så var det mye diskusjon rundt hvordan vi skulle komme oss igjennom den krisen uten at arbeidsløsheten økte dramatisk, og derfor begynte vi også parallelt å jobbe med den tiltakspakken som ble lagt frem 26. januar, 2009. (...) Måten vi jobbet med den på var å komme opp med forslag som skulle klare å kombinere to hensyn: å få utført samfunnsnyttig arbeid og holde hjulene i gang, og ha en god miljøprofil. Det vi gjorde da var å finne prosjekter som raskt kunne realiseres, og som raskt kunne bli omsatt i konkrete arbeidsoppdrag, og som var mulige å ta ned igjen. Dette var god moderne, ikke god gammeldags, keynesiansk motkonjunkturpolitikk, og det betyr også at dette var tiltak som også kunne dras ned igjen når konjunktorene var annerledes. Det var om å gjøre å få gjort unna samfunnsnyttig arbeid som var gryteklare. (Halvorsen 2014 [intervju])

Nettopp at miljø og klimatiltakene var «gryteklare» ble trukket frem som avgjørende for at ideen om grønne stimulanser ble en suksess. Det betydde at «de kunne settes i gang dagen etter, de trengte ikke utredninger og undersøkelser av grunnforholdene», fortalte Solheim. Han sa videre: «Vi [Miljøverndepartementet] hadde mange, hver for seg, små prosjekter, men i sum ble det ganske mye som umiddelbart kunne settes i gang fordi de ikke krevde ytterligere utredninger». I tillegg var mange av tiltakene på miljøområdet midlertidige «og det dro nok i vår favør» (Sørensen 2014 [intervju]). Også i den svenske regjeringen var ideen om grønne stimulanser i aller høyeste grad satt på dagsorden. Ifølge daværende miljøminister Carlgren var han selv en aktiv pådriver for ideen overfor EU:

Jo, vi var noen miljøministere i EU, det var jeg, Connie Hedegaard i Danmark, Ed Miliband fra Storbritannia, Sigmar Gabriel fra Tyskland. Vi var toneangivende blant miljøministerne og hadde drevet den tanken veldig tidlig, at man skulle løfte frem klimaspørsmålene, miljøproblemene, som en vei ut av krisen. (Carlgren 2014 [intervju])

Dette arbeidet resulterte i «A European Economic Recovery Plan» (Den europeiske kommisjon 2008) presentert høsten 2008. Planen bygde på ideen om grønne stimulanser. Dessverre ble ikke planene virkeliggjort, fortalte Carlgren:

Altså, det fantes en uro, men den var ikke så stor i finanskrisens begynnelse, men den økte ettersom året gikk, 2009. For det ble stadig mer merkbart – ikke så mye blant EUs miljøministere, men blant finansministere og statsministere – at klimaspørsmålet stegvis ble nedprioritert. (...) Fra vår side var det en viktig sak, det kom frem i kommisjonens dokument, det ble tatt opp i alle ulike sammenhenger, men jeg tror man må ærlig si at det ble mer retorikk enn faktiske investeringer når gjelder grønne investeringer. (Carlgren 2014 [intervju])

Dette gjaldt også for Sverige, hvor man ifølge Carlgren heller valgte å satse på de økonomiske virkemidlene som hadde gitt suksess tidligere: «Min egen erfaring fra Sverige var at det som hadde størst gjennomslag tross alt var de økonomiske styringsmidlene vi hadde». I motsetning til i Norge hvor Miljødepartementet fikk større handlingsrom under finanskrisen, ble det trangere i Sverige:

Finanskrisen innebar at vi Miljødepartementet måtte prioritere hardere. Jeg ville også gjennomføre en satsning på biologisk mangfold, men det var umulig å motivere i denne finanskrisen, dessuten i en situasjon der Moderaterna egentlig ikke prioriterte saken særlig høyt. (Carlgren 2014 [intervju])

Det ble altså ikke noe enklere av Moderaterna ikke i utgangspunktet prioriterte miljøsakene.²⁰ Men handlingsrommet for klimapolitikk ble, ifølge Carlgren, noe uventet utvidet etter at Allianseregjeringen vant valget i 2006. IPCC-rapporten (Solomon m.fl. 2007) og Stern-rapporten (Stern 2006) ble sluppet rett etter regjeringsdannelsen, og med statsminister Reinfeldt forhenværende lederrolle i København-forhandlingene (2009) ble klimasaken likevel

en av statsministerens fremste prioriteringer, og det hadde vi [Miljødepartementet] enormt nytte av i hele mandatperioden. Dette gjenspeiles også da finanskrisen kom – samtidig som vi hadde klimapolitikk som et viktig innenrikspolitisk satsningsområde, så var det fremfor alt en viktig sak for vårt lederskap i EU. Det gjorde at alle, statsministeren, finansministeren og utenriksministeren hadde dette høyt oppe på sin agenda, sammenlignet med hva som ellers hadde vært tilfellet. (Carlgren 2014 [intervju])

Klima, mer enn miljø, var altså aktualisert i Sverige, og «til og med» Moderaterna prioriterte det. Derfor fikk miljøminister Carlgren, ifølge ham selv, en tettere kobling til statsminister Reinfeldt, som han «jobbet nært hele veien med om klimasaken», tillegg til at Reinfeldt

²⁰ Carlgren sier senere: «Alliansen hadde forberedt seg forholdsvis lite på miljøområdet og Moderaterna, som alt da var det største partiet, hadde ikke fremholdt miljøspørsmålene særlig mye».

«klargjorde for Anders Borg [finansminister] hvor høyt saken skulle prioriteres. Det hjalp også i budsjettarbeidet».²¹ Som jeg snart skal vise, hadde Anders Borg en nøkkelrolle i den svenske debatten, både i kraft av rollen som finansminister, men også som premissleverandør for debatten. Statssekretær Karlsson hevdet at det ikke var noen motsetning mellom finanskrisen og klimakrisen, og også hun bekreftet at regjeringens lederrolle i EU gjorde klimasatsingen enda mer aktuell:

Den svenske posisjonen så egentlig ingen motsetning mellom finanskrise og klimapolitikk. Snarer tvert om. Vi var det landet som hadde forent vekst og utslippsreduksjoner, og gjort det på en fremgangsrik måte. Under vårt lederskap i EU høsten 2009 sto både finanskrisen og klimaspørsmålet øverst på dagsorden for Sverige. (Karlsson 2014 [intervju])

Selv om grønne stimulanser ikke materialiserte seg i de svenske budsjettene, uttrykte både Carlgren og Karlsson tilfredshet med miljøbudsjettene i kriseårene. Størsteparten av statsbudsjettet for 2009 var uansett vedtatt før finanskrisen ble et tema, og i dette «lå det en sterk satsning på miljøsakene», mente Carlgren. Han erkjente imidlertid at miljøsatsinger året etter kom i skyggen av finanskrisen (2010-budsjettet).²²

Intervjuene langt på vei bekrefter inntrykket av at ideen om at grønne stimulanser slo langt mer igjennom i Norge enn i Sverige. Det gjør det enda mer interessant å se om og hvordan denne ideen og andre grønne ideer kom til uttrykk i debatten i parlamentet i Norge og Sverige om den økonomiske politikken. Kan forskjellene i faktisk gjennomført politikk også reflekteres i hvordan de grønne verdiene kom til uttrykk? Ulike måter å tenke om miljø, klima og økonomi presenterte jeg tidligere gjennom fire ulike diskurser, og jeg vil i neste del av oppgaven vise hvordan disse kom til uttrykk i debatten om hvordan finanskrisen skulle løses. Jeg kommer siden tilbake til intervjuene – informasjon jeg fikk gir nemlig verdifull merforståelse av funnene i debatten.

4.2 Empirisk tilfang: budsjettdebatt i parlamentet

Jeg har analysert parlamentsdebattene ved fremleggelse av statsbudsjettene for 2009 og 2010 i Norge og Sverige og i tillegg stortingsdebatten i forbindelse med «Tiltakspakken» den 26. januar, 2009 (Protokoll 2008/09:4; Protokoll 2009/10:4; Sak nr. 1, 7.10.2008; Sak nr. 1,

²¹ Han presiserte også at «i praksis hadde jeg mer kontakt med Anders fordi det var sensitivt om jeg skulle forsøke å gå forbi min partileder og Anders som budsjettansvarlig minister».

²² Carlgren fortalte at han hadde satset på å få de største miljøsatsingene i 2009-budsjettet, men «Min egen politiske strategi var ikke forberedt på finanskrisen, men det kunne jeg ikke regne med. Det gjorde at det fortsatt ble en bra satsing på 2010, men den ble ikke like stor».

13.10.2009; Sak nr. 1, 26.01.2009).²³ Hovedfokus var å spore ulike måter å forstå miljøutfordringer og forholdet mellom miljø og økonomi – eller miljødiskurser, som jeg har valgt å kalle det.

Debattene foregikk på nokså lik måte i Riksdagen og Stortinget. Det hele begynte med at Finansministeren Anders Borg og Kristin Halvorsen holdt et langt åpningsinnlegg, hvor de gjennomgikk budsjettet og argumenterte for regjeringens prioriteringer. Deres presentasjon av budsjettene var imidlertid lang fra uttømmende; ikke alle budsjettprioriteringer ble berørt eller vektlagt like mye. Etter finansministerens tale fikk finanspolitiske talspersoner for både regjerings- og opposisjonspartier komme med replikker og innlegg. Dersom innlegget kom fra regjeringsspartnere fungerte ofte innlegget som en utfylling av finansministerens redegjørelse, gjerne med fokus på saker som tradisjonelt var viktige for denne regjeringsspartneren. Opposisjonspartiene fokuserte ikke overraskende på å kritisere budsjettet og i noen tilfeller foreslå forbedringer. Replikkvekslingene foregikk med aktiv deltakelse fra finansministeren i både Norge og Sverige.

Debatten varte i omkring 3 timer i Riksdagen og var dermed omtrent dobbelt så lang som finansdebatten i Stortinget. For å bøte på denne skjevheten, har jeg analysert tre debatter i Norge, mot to i Sverige. Finansministerens åpningsinnlegg varte omtrent 45 minutter i Norge og under halvparten av dette i Sverige. Med under halve tiden av det hans norske kollega hadde til rådighet, ble finansminister Anders Borgs åpningsinnlegg nødvendigvis mindre utfyllende og omfattende, men fordi selve debatten var lengre i Riksdagen kom likevel Borg oftere på banen med utfyllende replikker som supplerte innholdet i åpningsinnlegget. I sum blir derfor taletiden til Borg og Halvorsen forholdsvis lik. Klimapolitikk var ikke nevnt med ett ord i Borgs åpningsinnlegg hverken i 2008 eller 2009, noe som i og for seg er interessant i seg selv, men på direkte spørsmål fra blant annet Miljöpartiet de gröna (Mp) Kristina Valtersson ble han eksplisitt tvunget til å redegjøre for sitt syn på klimatiltak. Dette viser noe av fordelene med å studere debatter kontra selvstående taler: Dynamikken i en debatt gir mer data å analysere i den forstand at aktørene blir tvunget til å ta stilling til temaer de ikke selv har valgt – og kanskje også på en måte de ikke hadde planlagt på forhånd.

²³ Av praktiske årsaker vil jeg referere til aktør og årstall «Borg (2008: anf. 4)» og ikke protokoll- eller saksnummer (Protokoll 2008/09:4) i gjennomgangen av budsjettdebattene. I Norge inneholder ikke de offisielle dokumentene for den norske debatten nummererte innlegg og replikker, og jeg vil derfor kun referere til aktør og årstall, for eksempel «Halvorsen (2009a)». Alle oversettelser fra svensk til norsk er gjort av meg.

Hva handlet debattene om?

Finanskrisen var det sentrale temaet i budsjettdebatten i begge land i både 2008 og 2009, og svært mye handlet om hvordan den ulmende økonomiske usikkerheten best burde møtes. Gjennomgangsmelodien var noenlunde lik i begge land: Representantene fra regjeringspartiene argumenterte for at budsjettet de la frem var riktig medisin, mens opposisjonen kritiserte regjeringen for å gjøre for lite og for seint. Alle aktørene var enige om at landene er på vei inn i en krise.²⁴ I debattene ga samtlige aktører uttrykk for, om ikke annet enn implisitt, at de mente statsbudsjettet var et viktig styringsverktøy for politikerne i møte med finanskrisen.²⁵

Debattene i begge land var innom de samme temaene: arbeidsledighet, omstilling, fremtiden, skole og oppvekst, forskning og utdanning, velferdsordninger, infrastruktur, kommuneøkonomi, klimaendringer, fattigdom, næringslivsbetingelser og offentlige finanser. Selv om mye lignet, var det noen vesentlige forskjeller mellom den svenske og den norske debatten. Blant annet var debatten i Sverige langt krassere enn i Norge. Latterliggjøring og demonisering av politiske motstandere forekom ofte i Riksdagen, og det politiske landskapet i Sverige fremsto derfor som langt mer polarisert enn i Norge. Talerne brukte også betraktelig mer tid på å kritisere andre partiers politikk enn tilfelle var i Norge. Særlig spørsmålet om skattelettelser var kilde til heftige replikkvekslinger i Sverige.

4.3 Grønne diskurser i debatten

Ideen om grønne stimulanser har størst slektskap med diskursen økologisk modernisering, der det sentrale narrative er at det er en vinn-vinn-forhold mellom klima- og miljøhensyn og økonomiske mål. Økologisk modernisering var en mer sentral del av debatten i Norge enn i Sverige. Et svært interessant funn er at den eneste aktøren som eksplisitt utfordret vinn-vinn-narrativet fra økologisk modernisering var finansminister Anders Borg i Sverige. Han var også den aktøren som klart sterkest trakk på industrialismediskursen i sin retorikk. At Jan

²⁴ Borg (2009: anf. 1) understrekte alvoret i 2009: «I dag er 400 000 personer arbeidsløse. 120 000 mennesker er i ulike typer av aktive tiltak. Siden i fjor har sysselsettingen gått tilbake med 150 000. Sverige befinner seg i dyp økonomisk krise».

²⁵ Et illustrerende eksempel er dette fra Anders Borg: «Politikk handler alltid om hvilket samfunn som vi vil strebe etter. I hvert budsjett legger vi en stein på den vei av samfunnsforbedringsarbeidet som vi holder på med.» (2009: anf. 8)

Tore Sanner fra Borgs søsterparti i Norge, Høyre, var den aktøren bortsett fra Kristin Halvorsen og partikollegaene i SV som sterkest trakk på økologisk modernisering, gjør Borgs avvisende holdning til ideen om grønne stimulanser ekstra interessant. Det er selvsagt forskjell på *opposisjonspolitikker* Sanner og *finansminister* Borgs roller, men Sanner illustrerte at det er rom på begge sider av det politiske spekteret for økologisk moderniseringsdiskursen.

Under presenterer jeg en del av faktorene jeg undersøkte i debatten (tabell 2). Jeg viser hvor aktørene i løpet av opptil tre debatter la sitt hovedfokus, hvilke tiltak de vektla, og i hvilken grad de omtalte klima og miljø. Jeg har også listet hvilke av diskursene jeg gjennomgikk i kapittel 3 som kunne spores i aktørenes retorikk. Om diskursen *preget* aktørens taler eller innlegg er disse uthevet. Er diskursen kursivert, var den enten svakt eller unntaksvis til stede. Vanlig skrift indikerer middels tilstedeværelse.

Tabell 2: Aktøroversikt Norge

NORGE	Sporet diskurs (rangert og vektet)	Hovedfokus i debatten	Vektlagte tiltak	Omtale av klima og miljø	Løsning på miljøproblemer
Helhets-inntrykk	Økologisk modernisering Industrialisme <i>Grønn radikalisme</i> <i>Grønn forvaltning</i>	Redde arbeidsplasser Omstilling	Ekspansiv politikk Utdanning Omstilling	Viktig for de fleste aktørene	Investeringer Grønne stimulanser Grønne skatter Innovasjon
Kristin Halvorsen (SV)	Økologisk modernisering Grønn radikalisme <i>Grønn forvaltning</i> <i>Industrialisme</i>	Arbeidsledighet og finanskrisen Fremtid/Omstilling	Ekspansivt budsjett Rente Omstilling Utdanning	Omfattende	Kunnskap Utdanning Kreativitet og mot Teknologi-utvikling Økonomiske insentiver
Thorkildsen, Bergo, Holmås (SV)	Holmås, <u>Thorkildsen</u> : Økologisk modernisering Grønn radikalisme <u>Bergo</u> : Industrialisme + ØM	Holmås, <u>Thorkildsen</u> : Klima og omfordeling Bergo: Arbeidsplasser og grådighet i finansbransjen	Vern av regnskog Omlegging av avgifter Omfordeling Grønne skatter	Holmås, <u>Thorkildsen</u> : Omfattende (Holmås/Thorkildsen) Kort nevnt (Bergo)	Reguleringer/vern Økonomiske insentiver Teknologi-utvikling
Lundeteigen (Sp)	Økologisk modernisering Industrialisme Grønn radikalisme Grønn forvaltning	Finanskrisen Systemkritikk Ny industri	Kontroll med finansbransjen Rammevilkår for ny industri	Omfattende	Bedre forvaltning Nytenkning
Sandal og Michalsen (Ap)	Industrialisme <i>Grønn forvaltning</i>	Arbeidsplasser og finanskrisen	Ansvarlig, offensive budsjett	Nei	Ikke omtalt
Syversen (KrF)	Grønn radikalisme Økologisk modernisering <i>Grønn forvaltning</i>	Finanskrisen Fattigdom	Miljøvennlig avgiftsprofil Eldreomsorg Finansregulering	Ja, noe	Ja, noe
Sponheim/Raja (V)	Økologisk modernisering <i>Grønn forvaltning</i>	Arbeidsplasser og finanskrisen	Rammevilkår for bedrifter Rente	Omtalt	Stor offentlig satsning Tilrettelegging Økonomiske insentiver
Jan Tore Sanner (H)	Industrialisme Økologisk modernisering	Arbeidsledighet og finanskrisen Mulighetsvindu Kritisere regjering	Bedre vilkår for næringslivet Redusert skatt	Middels omtale	Kunnskap Økonomiske insentiver
Ulf Leirstein (FrP)	<i>Industrialisme</i>	Kritisere regjering	Skattelettelser Bedre kommuneøkonomi	Nei	Ikke omtalt

Tabell 3: Aktøroversikt Sverige

Sverige	Sporet diskurs (rangert og vektet)	Hovedfokus	Vektlagte tiltak	Omtale av klima og miljø	Løsning på miljøproblemer
Helhets- inntrykk	Industrialisme <i>Økologisk modernisering Grønn forvaltning Grønn radikalisme</i>	Redde arbeidsplasser Opprettholde vekst og fremtidstro	Opprettholde vekst Arbeidsmarkeds- tiltak	Veldig lite	CO2-skatt Skatteinntekter
Borg (M)	Industrialisme <i>Økologisk modernisering</i>	Arbeidsplasser Skattelettelse Velferd	Skatteutt Sikre statsfinansene	Kun ved direkte press	CO2-skatt Sterk økonomi
Tiefensee (C)	Industrialisme <i>Økologisk modernisering Grønn forvaltning</i>	Arbeidsplasser	Redusere statsgjelden Skatteutt, Øke etterspørselen	Ja, nevnt kort	Energieffektiviser- ing Tek. Fremskritt Øk. insentiver Sterk økonomi
Pehrsson, Hamilton (Fp)	Industrialisme <i>Økologisk modernisering</i>	Arbeid Regjeringens tiltak Velferd	Forskning Skattelette Fremtidsinvesteri- nger Redusere statsgjeld	Ja, nevnt av begge	<u>Hamilton:</u> Kjernekraft bra for klimagassutslipp <u>Pehrsson:</u> Forskning
Attefall (Kd)	Industrialisme <i>Økologisk modernisering Grønn forvaltning</i>	Arbeidsplasser	Stabilisere økonomi Støtte til pensjonistene Mer til kommune	Nevnt	Internasjonalt samarbeid Teknologi Insentiver
Valtersson (Mp)	Økologisk modernisering <i>Grønn radikalisme Grønn forvaltning</i>	Fremtiden/miljø Arbeidsplasser Kritisere regjering	Grønn omstilling (Grønn ROT)	Sterkt fokus + mulighetvindu	Statlige satsninger
Ostrom (SAP)	Industrialisme	Kritikk av regjeringen Arbeidsplasser	Styrke støtteordninger Skattesenkning for pensjonister Utdanning	Svært kort ²⁶	Blir ikke omtalt Investeringer
Andersson (V)	Industrialisme <i>Økologisk modernisering Grønn radikalisme</i>	Regjeringen øker rettferdigheten Arbeidsplasser Velferd Likestilling	Reversere skatteutt	Ja, middels fokus, lite i replikker. Nevner mulighetvindu	Lite konkret, ønsker større «satsinger»

²⁶ «Investeringer i infrastruktur skal gjøres, ikke minst med det grønne perspektivet» (2008)

Som tabellene viser, kunne i større eller mindre grad alle diskursene spores i debatten. I Norge var økologisk modernisering dominerende, men industrialisme spilte også en viktig rolle. I Sverige var det motsatt: Industrialismediskursen dominerte, mens økologisk modernisering spilte en birolle i debatten. De andre diskursene, grønn forvaltning og grønn radikalisme syntes i langt mindre grad, uten at de dermed sagt var uvesentlige. Under vil jeg gjennomgå de viktigste funnene fra debatten og vise hvordan diskursene kommer til uttrykk gjennom aktørenes retorikk. Før hver diskurs gir jeg en kort oppsummering av hovedinnholdet i diskursen.

4.4 Industrialisme

Industrialisme kjennetegnes av det overordnede målet om vekst i vare- og tjenesteproduksjon og til den materielle velstanden det bringer med seg (se 3.5.1). Denne diskursen har vært sentral i oppbyggingen av den nordiske velferdsmodellen, og det er kanskje ikke overraskende at diskursen spilte en vesentlig rolle også i budsjettdebatten i 2008 og 2009. Særlig i Sverige dominerte denne måten å tenke på, gjennom et meget sterkt fokus på at budsjettet skulle bidra til å skape eller bevare arbeidsplasser, og finansminister Anders Borg agerte tidvis som en idealtipe av diskursen. I Norge spilte den en mindre fremtredende rolle, men som i Sverige, var den likevel en viktig premissleverandør for debatten et viktig mål for budsjettene var å opprettholde vekst eller dempe fallet i BNP. Under vil jeg vise konkrete eksempler på hvordan sentrale elementer i diskursen preget debattene.

Vekstimperativet dominerte i begge land

I debattene uttrykte samtlige aktører sterk støtte til at den økonomiske politikken burde være innrettet mot målet om økonomisk vekst. Kun Valtersson (Mp) problematiserte økonomisk vekst, men også hun ønsket i praksis å stimulere økonomien med det formål å opprettholde veksten. Dette er et godt eksempel på hvor dominerende vekstimperativet fra industrialismen var i den økonomiske debatten i begge land, når også den eneste som kritiserer økonomisk vekst i praksis ønsker en politikk som stimulerer vekst. Valtersson kritiserte den ikke-bærekraftige veksten som hun mente svensk økonomi var kjennetegnet av:

Klimaet er vår tids største utfordring. (...) Vi må forene økonomisk utvikling med en bærekraftig utvikling. (...) Vi må klare en økonomisk utvikling uten samtidig å øke utslippene av karbondioksid.

(2008: anf. 7). Det kreves at vi etter denne krisen ikke går tilbake til samme ikke-bærekraftige forbruk og vekst som tidligere, men i stedet satser på det som er langsiktig bærekraftig (2008: anf. 51).²⁷

Tidligere i debatten samme år, beskrev hun imidlertid problemene i økonomien slik: «Vi går inn i en situasjon med betydelig lavere vekst, synkende sysselsetting og økende arbeidsledighet» (2008: anf. 7). Hun kan altså tolkes å være både *for* og *imot* økonomisk vekst, og av i alt 20 talere var Valtersson den eneste som uttrykte en slik ambivalens til økonomisk vekst. Dette illustrerer godt hvordan industrialismens krav om vekst la sterke rammer for hva som var *mulig* i den økonomiske politikken – det ville være utenkelig å foreslå å redusere den økonomiske veksten når vekst ble fremstilt som et selvinnløsende gode.

Til tross for at vekst var et viktig premiss for debatten, ble selve ordet *vekst* ytret bare 51 ganger i Norge og 20 ganger i Sverige.²⁸ Den som brukte vekstbegrepet klart mest var finansminister Halvorsen. Bare i løpet av sitt første innlegg i 2008 brukte Halvorsen ordet 20 ganger. Hun benyttet det i mange forskjellige sammenhenger; i forbindelse med omtale av BNP, sysselsetting, arbeidsledighet, inntekter og etterspørsel. At vekst var en sentral del av Halvorsens vokabular som finansminister ble særlig tydelig da hun beskrev budsjettåret 2009 som et år med «nullvekst» (2009a). Kun unntaksvis ble det snakket eksplisitt om behovet for BNP-vekst, som da Jan Tore Sanner (H) etterlyste «vekstfremmende skattelettelser» i 2008. Målet om økonomisk vekst var likevel et underliggende premiss for motkonjunkturpolitikken som ble debattert. Det var nemlig bred enighet om den økonomiske politikken burde bidra til å «holde hjulene i gang», hvilket i realiteten betydde å unngå fall i BNP. Slik var det også i Sverige. Faren for fall i BNP var en viktig del av Halvorsens beskrivelsen av de økonomiske problemene:

Norge er en liten og åpen økonomi som har nytt godt av sterk vekst internasjonalt. (...) Vi har snart fem år bak oss med svært høy vekst. Vi må 50 år tilbake i tid for å finne maken. Vi vet at en slik høy vekst ikke kan vare evig. Også før de siste ukenes finanskrisen var det klart at veksten ville bli klart svakere neste år enn i år. (Halvorsen 2008)

I Norge argumenterte Halvorsen (2009) for et budsjett med økt oljepengebruk, og målet var eksplisitt å sikre økonomisk vekst: «Etter hvert som utsiktene bedres og veksten i norsk økonomi tar seg opp, må budsjettet bringes tilbake til 4-prosentbanen». Vekst var også viktig for den svenske finansministeren, Borg (2008: anf. 8): «Sverige skal være en ledende

²⁷ Uttalelsene kan også tolkes som et uttrykk for grønn radikalisme, som jeg kommer tilbake til senere.

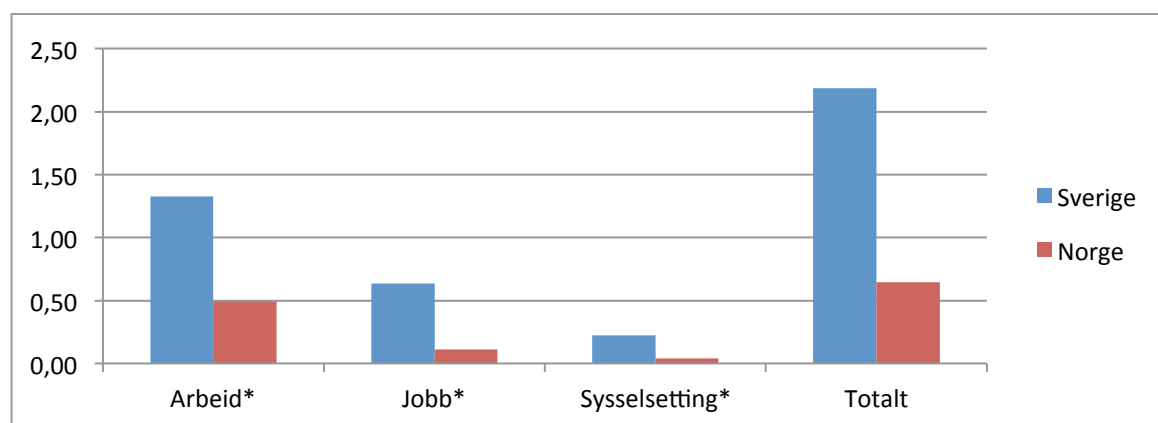
²⁸ Vekst i økonomisk forstand. «Tillväxt» i Sverige. Merk også at de svenske debattene inneholdt totalt i underkant av 50 000 ord, de norske i underkant av 40 000.

vekstnasjon med dynamisk entreprenørskap, fremtidstro og verdensledende teknologi». Dette er en av få uttalelser der vekst ble omtalt som *mål i seg selv*. Vekst ble ellers omtalt som middel for andre mål – og særlig som middel for å bevare arbeidsplasser. Retorikken til Thomas Östros' fra det største opposisjonspartiet (S) i Sverige var tidvis forbausende lik Borgs, også i omtalen av vekst som et mål i seg selv: «Sverige trenger en regjering som gjenoppretter fremtidstro, vekst og rettferdighet» (2008: anf. 2). Selv med disse uttalelsene vil jeg hevde at industrialismens krav om økonomisk vekst først og fremst kom til syne i det uuttalte; gjennom at alle aktørene stilltiende aksepterte at målet for statsbudsjettene og krisepolitikken var å unngå fall i den økonomiske veksten.

Arbeidsplasser, arbeidsplasser, arbeidsplasser

I industrialisme blir økonomisk vekst knyttet til arbeidsplasser og velferd. Faren for tap av arbeidsplasser var hovedfokuset for samtlige politikere i debatten i begge land, men i Sverige kan man si at det definerte debatten begge årene. Dette reflekteres i at trunkerte varianter av ordene «arbeid*», «jobb*» og «sysselsetting*» forekom tre ganger oftere i den svenske debatten enn i den norske (se figur 2).²⁹ Det betyr at over to prosent av alle ordene – eller omtrent hvert femtiende ord – som ble sagt i den svenske debatten inneholdt varianter av disse tre ordene.

Figur 2: Forekomst av ord med varianter av arbeid, jobb, sysselsetting (i prosent)



²⁹ For eksempel: Jobbmarked, arbeidsmarked, arbeidsforhold, sysselsettingstiltak og så videre. «Arbeid» som verb er fjernet ved bruk som dette: «Vi skal arbeide for...». «Samarbeid» er heller ikke inkludert i tallene. «Jobbe» som verb er fjernet fra disse tallene. For eksempel: «Vi jobber for å styrke...». «Jobbigt» også fjernet. Budsjettet for 2009 ble kalt «Jobba Sverige ur krisen» og alle referanser til dette ordspillet er ikke inkludert i tallene i tabellen.

Som denne enkle frekvensanalysen antyder, overskygget diskusjonen om arbeidsplasser det meste annet i den svenske debatten. En grunn til det kan være at fokuset på arbeid virket å være de svenske regjeringspartienes hovedstrategi i debatten. Retorisk tok denne strategien form som en påstand om at «arbeidslinja og ansvarlighet» sto mot opposisjonens «uansvarlige bidraglinje». Flere av opposisjonens forslag ble på denne måten kontant avvist som uansvarlige fordi de var kostbare og ikke førte til arbeidsplasser. Tilsvarende var alle regjeringens egne tiltak arbeidsvennlige – var man mot regjeringen, var man mot arbeidsplasser, og dermed uansvarlige. Bevaring eller stimulering til nye arbeidsplasser ble i den svenske debatten fremstilt som selve hensikten med statsbudsjettene. Et godt eksempel på dette er da Folkpartiets (Fp) Hamilton (2009: anf. 28) – noe humoristisk, men samtidig med en seriøs undertone – sammenlignet finansminister Borg med Martin Luther:

Anders Borg er – har de som har arbeidet sammen med ham oppdaget – i sitt syn på arbeid en moderne Martin Luther som har byttet ut katekismen som hjelpemiddel til fordel for nasjonaløkonomien og kalkulatoren. Og han har hele alliansen med seg. Men vi har opposisjonene mot oss i denne arbeidslinja.

Arbeidsplasser var nøkkelordet i Anders Borgs taler. Budsjettet i 2008 omtalte han som en «jobbpakke» og det fikk navnet «Flere i arbeid – trygg fremtid». Året etter het budsjettet «Jobbe Sverige ut av krisen». Borg understrekte gang på gang at arbeidsplasser var hans hovedfokus som finansminister: «La meg være tydelig på hvordan jeg ser på politikk. Ingenting er viktigere for meg enn full sysselsetting. Det er kjernen i min politiske overbevisning» (2009: anf. 10). Med slike uttalelser kan man tolke Borg dit hen at å være finansminister først og fremst for ham handler om å passe på landets arbeidsplasser. Og hvis han kunne skape arbeidsplasser, ville det gi mer velferd til folket, et annet viktig element i industrialismen. Arbeid blir slik middelet for alt som er godt:

Gjennom en politikk for flere i arbeid har vi råd til en politikk for en tryggere velferd. (...) Arbeid og velferd er to sider av samme sak. Flere i arbeid gir vekst. Flere i arbeid gir trygghet. Flere i arbeid gir rettferdighet. Flere i arbeid gir bedre velferd. (Borg 2008: anf. 1)

Borg argumenterte gjennom debattene for at nær sagt alle tiltakene han og regjeringen forslo ville slå positivt ut i arbeidsmarkedet. For eksempel argumenterte han for at infrastrukturbygging var et godt tiltak fordi det «skaper forutsetning for en fortsatt sterk utvikling i en allerede dynamisk region», skattesenkning var lurt fordi «da lønner det seg mer å jobbe» og satsing på førskole var god politikk fordi det er der kunnskapsgrunnlaget for borgernes reise gjennom *arbeidslivet* legges (2008: anf. 1). Borgs kobling av førskolesatsing og arbeidslivet er særlig interessant fordi han med denne retorikken skiller seg grunnleggende

fra sin norske kollega, Halvorsen. I omtalen av barnehage- og skolesatsinga ga nemlig Halvorsen (2008) uttrykk for et ganske annet syn enn Borg:

Det viktigste vi skal gjøre når vi forbereder oss på fremtiden, er å investere i dem som skal overta etter oss. Barn og unge trenger verdier, kunnskaper og sosiale ferdigheter når de skal løse fremtidens utfordringer, styre økonomien, løse klimakrisen, bekjempe fattigdom og fordele rettferdig.

Halvorsen uttrykte som Borg også et instrumentelt syn på utdanning, men målene var flere enn å skape gode arbeidere, som var det Borg valgte å trekke frem. Men Borg var ikke alene om det sterke fokuset på arbeidsplasser i Sverige – også samtlige aktører fra opposisjonspartiene understrekte at arbeidsplasser var deres hovedfokus. «Vi kommer alltid til å sette jobben først i våre prioriteringer», forsikret Vänsterpartiets (V) Andersson (2009:anf.34). Også Miljöpartiets (Mp) Valtersson gjorde det klart at arbeidsplasser var hennes og partiets hovedprioritering: «I denne situasjonen i Sverige, når vi har en vanskelig økonomisk situasjon, må all prioritering og alt fokus være på å skape jobber» (2009: anf. 65). Sistemann fra opposisjonsfløyen, Thomas Östros fra Sosialdemokratene (SAP), var den av noen, som la seg tettest på retorikken til Borg på dette området. Gjennom debatten konkurrerte Östros og Borg om å fremstå som mest «arbeidsvennlig». At Östros nærmest ordrett repeterte det Borg tidligere hadde sagt var kjernen i hans politiske overbevisning, illustrerer godt denne knivingen om å vinne kampen om arbeidslinja: «For oss sosialdemokrater er jobben det viktigste spørsmålet. (...) Målet med vår økonomiske politikk er full sysselsetting» (2009:anf. 2).

Östros var ellers svært opptatt av å kritisere regjeringens skattesenkninger og – etter hans vurdering – velferdssvekkende politikk. Han hevdet regjeringens politikk var gal fordi «Dette [skattesenkning] er dypt urettferdig. Det skaper ingen jobber» (2009: anf.6). I tillegg til at regjeringen truet den svenske velferdsmodellen, var hovedpoenget til Östros gjennom hele debatten at regjeringens politikk var dårlig for «jobben»: «Hver gang dere får muligheten raseres arbeidsmarkedet, massearbeidsløsheten banker på porten og de offentlige finansene viser store underskudd» (2009: anf. 69). Og skattesenkningene, som var regjeringens hovedtiltak mot arbeidsledigheten, karakteriserte han som en «djupt ineffektiv jobbpolitikk» (2009: anf. 4). Også i Norge var det viktig for finansministeren å understreke at arbeidsplasser var regjeringens hovedfokus:

Hovedoppgaven for den økonomiske politikken gjennom det siste året har vært å bidra til at sysselsettingen holdes oppe slik at arbeidsløsheten ikke øker mye i en situasjon med et kraftig tilbakeslag i internasjonal økonomi. Arbeid gir inntekt og deltakelse og er viktig i kampen mot

fattigdom. Trygge arbeidsplasser og økt verdiskapning og utvikling i hele landet står sentralt i budsjettet også for 2010 (Halvorsen 2009a).

Sanner (2009a) (H) la seg på samme linje:

Folk må forvente at vi som politikere bruker all vår arbeidskraft på å trygge jobbene. Det er behov for samarbeid og pragmatisme og ikke spill og dogmatisme. Vi må finne de gode løsningene som kan skape trygghet for dem som er i ferd med å miste jobben, og ny optimisme hos dem som skaper arbeidsplasser.

Men som tallene fra frekvensanalysen antydde, var arbeidsplasser langt ifra like sentralt i den norske debatten. Det åpnet for at andre temaer, for eksempel klima og miljø, ble omtalt langt mer, og det var langt større rom for nyanser og presiseringer. Som i Sverige, var det debattantene fra det konservative partiet og sosialdemokratene som fokuserte mest på arbeidsplasser i Norge, men altså med et mye mindre ensrettet fokus på det. Argumentet om at arbeidsplasser var viktige å redde, ble styrket ved at arbeidsplasser ble knyttet til velferd – tap arbeidsplasser betydde tap av velferd.

Rikdom som miljøtiltak

Et viktig moment i industrialismediskursen er at industrisuksess er en forutsetning for miljøvern. Husk: «only when we are sufficiently rich can we afford the luxury of caring about the environment» (Lomberg 2001: 33). Over viste jeg at arbeid ble etablert som den viktigste kilden til statlige inntekter og dermed kan denne logikken settes opp slik:

Arbeidsplasser → Inntekt til staten → Statlige miljøtiltak

Legg merke til at statlige miljøtiltak med denne logikken ikke forventes å ha positive ringvirkninger. Varianter av dette argumentet kom til uttrykk i den svenske debatten ved noen anledninger, og alle gangene som et svar på Valterssons kritikk av regjeringens klima- og miljøpolitikk. Finansminister Anders Borg (2008: anf. 8) fortalte at han «...er overbevist om at Miljöpartiets økonomiske politikk er av de viktigste truslene mot en ansvarlig og langsiktig miljøpolitikk», for han retorisk spurte:

Hvor realistisk er det at velgerne vil akseptere synkende reallønn og samtidig betale mer for karbondioksidutslipp? Hvor realistisk er det å tro at velgerne vil akseptere synkende sysselsetting og høyere arbeidsløshet og også satse på fremtidens miljøteknikk? Hvor realistisk er det å tro at velgerne vil akseptere lavere velferd, dårlige barneomsorg, mindre trygghet og samtidig være klare til å rense Østersjøen? (Borg 2008: anf. 8)

Argumentet synes å være at hvis ikke folk har jobb, vil de heller ikke akseptere at staten bruker penger på miljø og klima, og dermed mer enn antydde han at miljøvern ikke ville skape

jobber eller bidra til velferd. I en senere replikkveksling (2008: anf. 17- 20), der Valtersson ba Borg svare konkret på hvordan han mente klimamålene kunne nås, trakk igjen Borg sterkt på sentrale elementer fra industrialisme i sitt svar.³⁰ I stedet for å svare på spørsmålet, anklagde Borg Valtersson for å ville demontere arbeidslinja og ofre velferden: «Dere vil ikke ha en arbeidslinje. Dere vil endre fundamentet for den svenske modellen på en sånn måte at vi ikke skal bygge velstand og velferd på at de fleste i arbeidsfør alder arbeider». Med disse utsagnene kan Borg tolkes som at han så en klar motsetning mellom Valterssons krav om omfattende satsning på miljø- og klimatiltak og målet om full sysselsetting og velferd for befolkningen. I lys av dette fremsto Valterssons miljø- og klimaforslag som både urealistiske og uansvarlige, og hun selv som ekstrem.

Også Tiefensee fra Centerpartiet (C), brukte denne strategien da han ble kritisert av Valtersson for sviktende miljøpolitikk. Som det «grønne alibiet» i regjeringen, burde Tiefensee og Centerpartiet være skuffet over utviklingen, konstaterte Valtersson. I tråd med industrialismediskursen svarte Tiefensee henne med å hevde at tilstrekkelige inntekter til staten fra lønnsarbeid og lave kostander forbundet med gjeldshåndtering, er grunnlaget for alle andre gode tiltak. Logikken gjaldt også for satsinger som gjaldt miljø og klima og mer generelt for fremtiden: «Når flere er i arbeid har vi også større ressurser til å ta hånd om vårt miljø og forebygge klimaendringer» (Tiefensee 2008: anf. 3). Tiefensee og Borg utfordret ganske eksplisitt med denne retorikken det helt grunnleggende premisset i økologisk modernisering om at det ikke er en motsetning mellom å satse på miljø og klima og sentrale mål i industrialismediskursen som full sysselsetting, økonomisk vekst og velferd.

Denne retorikken kom aldri til syne i den norske debatten, men det er viktig å understreke at ingen i den norske debatten ble presset som Borg og Tiefensee ble av Valtersson i Sverige, og det kan selvfølgelig hende at en slik virkelighetsforståelse og retorikk ville blitt avdekket dersom noen ble utfordret på det. Likevel, som jeg skal vise senere, virket det å være bred konsensus i den norske debatten om at det ikke var noen motsetning mellom miljøtiltak og økonomiske mål.

³⁰ Valtersson (2008: anf 17): «Hvordan, Anders Borg, tenker du å nå klimamålene med en politikk som øker utslippene?»

Egoistiske og rasjonelle aktører

I industrialismediskursen forstås folk som egoistiske og rasjonelle. Et slikt menneskesyn kan tolkes inn i begrunnelsen for skattesenkningen og reduksjonen i arbeidsledighetstrygden i Sverige. Retorisk tok argumentet form som at «det skal lønne seg å jobbe». Borg (2009: anf. 1) begrunnet det slik:

Når det lønner seg mer å arbeide søker mennesker jobb i videre kretser. Nå strømmer det til mange arbeidsledige som har lang yrkeserfaring og som står nært arbeidsmarkedet. Da blir det avgjørende å forsterke drivkreftene som gjør at de fortsetter å søke jobber. (...) På lang sikt bestemmes sysselsettsettingen av hvor mange det som arbeider, og det bestemmes i sin tur av hvor mye det lønner seg å jobbe relativt til ikke å jobbe.

Én årsak til arbeidsledighet var altså at alternativet til å jobbe – ikke å jobbe – var for lukrativt. Dersom differansen øker mellom arbeidsledighetstrygd og reallønn, vil flere ønske å jobbe, var Borgs argument. Samtlige aktører fra regjeringspartiene brukte dette argumentet flittig, og det utviklet seg til et sentralt stridsspørsmål i debatten da opposisjonspartiene kritiserte denne tankegangen for å innebære et kynisk menneskesyn.³¹ Kynisk eller ei, det ligger to grunnleggende premisser bak påstanden om at det må «lønne seg å jobbe» for at noen skal ville jobbe: 1) at folk helst ikke vil jobbe og 2) at penger grunnen til at man jobber. Det er vanskelig å tolke dette som noe annet enn et menneskesyn der mennesker forstås som egoister som vil utnytte et generøst velferdssystem dersom det er mulig. Kanskje vel så interessant er det at denne lille retoriske frasen – «lønne seg å jobbe» – tar det for gitt at å jobbe er et grunnleggende gode for enkeltmennesket og samfunnet.

Kun ved én anledning kom dette argumentet frem i den norske debatten. Som et argument for at regjeringen også burde senket lønnsskatten for å «dempe fallet i etterspørsel i husholdningene», uttrykte Sanner (H) at han «tror også vi må være innstilt på at vi må jobbe oss ut av krisen. Da bør vi også gjøre det mer lønnsomt å jobbe» (2009a).

Innovasjon og kreativitet løser ressursutfordringer

I industrialismen forstås problemer som dukker opp, også miljøproblemer, som konsekvenser av andre gode formål, og kan løses ved hjelp av kreativitet og innovasjon. Hvis for eksempel en ressurs er i ferd med å tømmes, vil vi finne en ny i tide. Slik blir Jorden en utømmelig ressurs. Det er vanskelig å finne direkte sitater som bygger på denne tankegangen. Indirekte er

³¹ Se for eksempel Valtersson (2009: anf. 53), Andersson (2009: anf. 22).

det derimot mye som tyder på at de fleste aktørene i debatten deler denne forståelsen av naturen og samfunnsutviklingen. Fordi svært få aktører omtalte klimaproblemet som noe akutt og prekært, men som noe som tar tid, kan man tolke de fleste debattantene dit hen at de så for seg at klima- og miljøproblemer vil løse seg med tiden, uten at ekstraordinære tiltak blir satt inn på kort sikt.³²

Kristin Halvorsen snakket mye om alvoret i klimaendringene i sine taler, og kunnskap og innovasjon var viktige løsninger på problemet: «For å forstå klimaendringenes årsaker og konsekvenser og hvordan vi best møter utfordringene, kreves kunnskap og evne til nytenkning» (2009). Videre i samme innlegg hevdet hun at budsjettet «Ikke minst (...) reflekterer alvoret i klimaendringene og behovet for omstilling til et lavutslippssamfunn. Det er et budsjett som tar fremtidens utfordringer på alvor». Hun så klimaendringene som alvorlige og prekære, men løsningen var altså å satse på mer kunnskap og innovasjon. Dette er langsiktige løsninger med usikker effekt, mens budsjettet samtidig var innrettet mot å øke veksten i BNP, som paradoksalt nok definitivt ville bidra til økte klimagassutslipp på kort sikt. Dette paradokset kan tolkes som et kompromiss mellom kort og lang sikt, der Halvorsen på et vis dytter problemene foran seg, *samtidig* som hun legger til rette for at de foran blir bedre rustet til å løse dem enn man er i dag.

Hvis dette resonnementet holder vann, er det et godt eksempel hvordan industrialismens krav om økonomisk vekst preger retorikken og enda viktigere den faktiske politikken. Noe fatalistisk kan det virke som om det beste vi kan gjøre er å legge til rette for at noen andre skal ta grovjobben med å bryte koblingen mellom økonomisk vekst og klimagassutslipp. Målet om stadig økonomisk vekst baserer seg på industrialismens premiss om at naturen er en utømmelig ressurs. Som jeg gjennomgikk over, var det kun Valtersson (Mp) som utfordret dette premisset, men i praksis foreslo også hun å styre etter målet om økonomisk vekst. Dette kan forstås som om vekstimperativet fra industrialismediskursen forhindrer radikale løsninger på klimakrisen å slippe til. I stedet begrenses klimaløsningene til å bli et spørsmål om å berede grunnen – øke sjansen så å si – for at problemet blir løst i fremtiden av noen andre. Uten å utfordre industrialismen, var kunnskap, innovasjon, sterke statsfinanser og høy arbeidsdeltakelse i praksis det aktørene i debattene forslo som løsninger på klimaproblemet.

³² Halvorsen (2009a) er et godt eksempel på et slikt syn: «Nødvendige omstillinger for å hindre global oppvarming tar tid, og virkningene av dagens politikk ser vi først langt inn i fremtiden» (Halvorsen 2009a)

Lundteigen (2009) (Sp) var den eneste aktøren som påpekte at omstilling mot lavutslippssamfunnet kunne få negative følger: «Det krever prioritering og økonomiske forsakelser på kort sikt for at vi skal legge en trygg plattform for grønn industri når oljeepoken fases ut». Lundteigens argument for at den norske økonomien bør legge om fra å være oljedrevet til å bli «grønn», fungerer som en god avrundning på gjennomgangen av industrialismediskursen – det er nemlig ikke av klimahensyn, men av hensyn til industrien at Norge bør legge om:

Som følge av et svært høyt utvinningstempo på olje og gass har vi over tid fått et særnorsk kostnadsnivå i Norge som gir store konkurransemessige problemer for våre eksportnæringer. Samtidig er vår oljeproduksjon sterkt fallende. Internasjonalt, blant annet i USA, Tyskland og Japan, arbeides det intenst med å frigjøre seg fra den sterke avhengigheten av olje og gass som energikilde. Dette faktum krever at vi snarest legger en nasjonal strategi for en ny industriell epoke i Norge, tuftet på lange verdikjeder og en kunnskapsrik teknologi for foredling av våre naturressurser. Viktigst er satsinga på slike verdikjeder for våre fornybare naturressurser. (Lundteigen 2009)

Klimaproblemet burde altså tas på alvor av *økonomiske* årsaker, uten at han dermed sier at det ikke er viktig i seg selv. Lundteigen ga her en økonomisk begrunnelse for å satse på klimavennlig industri; han kombinerte målet om å redusere klimagassutslippene med industrialismens premiss om at trygge arbeidsplasser og sterk industri er kjernen i samfunnet. Debatten i Norge ble preget denne vinn-vinn-forståelsen mellom økonomi og økologi, men til forskjell fra Lundteigen, var det ingen som hevdet at en slik politikk var negativ på hverken kort eller lang sikt. I Sverige derimot, kom denne tankemåten i skyggen av industrialismen, som jeg over har vist dominerte den svenske debatten.

4.5 Økologisk modernisering

Gjennom linsene til diskursen økologisk modernisering blir økonomisk vekst, fattigdomsbekjempelse og levestandardsøkning forenelige med målet om en bærekraftig natur, og markedsmekanismene bør brukes aktivt i forsøket på å løse klima- og miljøproblemer (se 3.5.3). Selve ideen om grønne stimulanser forutsetter et positivt forhold mellom miljø og økonomi, og fordi denne ideen materialiserte seg i større grad i de norske budsjettene enn de svenske, er det særlig interessant å se at denne forskjellen også ble gjenspeilet i den politiske debatten.

Mulighetsvinduet

I Norge uttrykte flere aktører sterk bekymring for at klimakrisen skulle miste oppmerksomhet på bekostning av finanskrisen. En av disse var finansminister Halvorsen: «Akkurat nå har

finanskrisen tatt fokus fra den klimakrisen som vi vet verden står overfor» (Halvorsen 2008). Hun minnet om at klimakrisen ville kreve målrettet innsats i lang tid fremover og fortsatt stor oppmerksomhet:

Vi må legge om samfunnet vårt i smått og i stort (...) ruste opp kunnskap og skaffe ny gjennom forskning (...) utvikle ny teknologi (...) legge om energiforbruket (...) planlegge arealbruk med tanke på klimaet (...) bygge mer energieffektivt (...) endre transportmønstre for folk og gods. Vi har det rett og slett ganske travelt. (Halvorsen 2008)

Halvorsen var påpasselig med å understreke at man nå ikke burde se klimakrisen og finanskrisen som motsetninger. Særlig under presentasjonen av «Tiltakspakken» omtalte hun grønne stimulanser:

Krisetider gir også nye muligheter. Vi har muligheten til å ruste opp hele landet og i samarbeid med kommunene, ta igjen forsømt vedlikehold, bygge nytt og ruste opp vei og jernbane. Vi har også mulighet til å omstille oss til nye utfordringer i fremtiden. Vi skal ut av krisen med mer kunnskap og kompetanse, nye prosjekter og nye produkter for en ny tid. (Halvorsen 2009a)

Med mulighetsvinduet som finanskrisen åpnet for finansminister Halvorsen, ble også bevilgninger til kulturminnevern, nasjonalparker og oppussing av stavkirker god motkonjunkturpolitikk. Mulighetsvindulogikken kan settes opp slik:

Statlige miljøtiltak → Arbeidsplasser → Inntekt til staten → statlige miljøtiltak

Dette resonnementet er nesten identisk med det jeg satte opp for industrialisme, der arbeidsplasser var en *forutsetning* for statlige miljøtiltak.³³ Forskjellen er at med grønne stimulanser blir statlige miljøtiltak *det* som skaper arbeidsplasser i første omgang med den konsekvens at det gir positive ringvirkninger for økonomien, hvilket igjen kan gi midler til statlige miljøtiltak. Selv med denne noe mer dynamiske forståelsen av økonomiske sammenhenger, hviler logikken på det samme premisset om at statlige miljøtiltak forutsetter at staten har en viss økonomisk kapasitet – rikdom betaler for miljøtiltak. En viktig forskjell er imidlertid at miljøtiltak i første ledd kan gi den nødvendige rikdommen som siden ligger til grunn for nye miljøtiltak. I Sverige var Valtersson (2009: anf. 52) veldig alene om å fremme dette synet. Argumentet hennes var tok form som Halvorsens:

Regjeringen har nå en enorm mulighet til å være fremtidsrettet og moderne. Ettersom man har et ekspansivt budsjett kunne man lansert en grønn investeringspakke. Nå går ynkelige 2,5 prosent av stimulanstiltakene til grønn omstilling.(...) Det finnes mange grønne tiltak man kunne ha vedtatt på kort sikt, sånn som vedlikehold av jernbane, fremskynding av nye jernbanelinjer, energieffektivisering av hus og å få i gang biogassproduksjon. (Valtersson 2009: anf. 52)

³³ Arbeidsplasser → Inntekt til staten → Statlige miljøtiltak

Som jeg viste tidligere, var Anders Borg lite villig til å diskutere på Valterssøns premisser. Og i tråd med miljøminister Carlgrens uttalelser i intervjuet jeg gjennomførte med ham, omtalte ingen av de svenske regjeringsspartnere stimulanstiltakene som grønne. Fra opposisjonen fulgte kun Andersson (V) opp Valterssøns kritikk om et tapt mulighetsvindu.³⁴ I Norge snakket imidlertid flere sentrale aktører flere ganger om grønne stimulanter. En av dem som brukte mest taletid på dette var Sanner fra Moderaternas søsterparti, Høyre:

Høyre har hele tiden ment at man burde ha brukt finanskrisen til å investere mer for fremtiden, satset mer på kunnskap, mer på forskning, mer på omlegging i en mer bærekraftig og miljøriktig retning, og bedre tiltak for bedriftene i privat sektor, for jobbskaperne, for de små og mellomstore bedriftene.³⁵ (Sanner 2009)

Også Venstres (V) representanter Sponheim (2008, 2009a) og Raja (2009) og KrFs Syversen støttet eksplisitt tiltak for grønn omstilling. Storebror i regjeringsskoalisjonen, Arbeiderpartiet (Ap), fokuserte imidlertid ikke på mulighetsvinduet, og det gjorde heller ikke Ulf Leirstein fra det største opposisjonspartiet, Fremskrittspartiet (FrP).³⁶ At jeg hevder at debatten likevel var preget av mulighetsvinduet, kommer av at nær sagt samtlige av de resterende debattantene brukte middels eller omfattende taletid på å snakke om det.

«Det grønne mulighetsvinduet» var en del av debatten om hvordan finanskrisen skulle løses i både Norge og Sverige, men altså i langt større grad i Norge – og fokusert på av langt flere og mer sentrale aktører enn i Sverige, deriblant av finansministeren selv. Og kanskje mest interessant: Den som uttrykte sterkest skepsis til ideen var den svenske finansministeren, Borg.

³⁴ Andersson: « La i stedet kommunene fremskynde sine investeringer for å få i gang hjulene. De sa: Gjør nødvendige energi- og klimaomstillinger som vi uansett må gjøre.»

³⁵ Sanner uttrykte ved flere anledninger nødvendigheten av grønne stimulanter og mulighetene det gir. Her følger noen flere: «Det er viktig at vi har to tanker i hodet samtidig. Det er viktig at tiltakene demper veksten i arbeidsledigheten. Derfor er det helt riktig å satse på bygg og anlegg, pusse opp skoler, pusse opp og vedlikeholde andre offentlige bygninger, bygge flere veier, legge mer jernbane. Men vi må også sørge for at tiltakene gjør at vi kommer styrket ut av krisen, at bedriftene blir mer konkurransedyktige og mer robuste. Derfor er det riktig og nødvendig å satse på kunnskap og miljøtiltak og å senke skattene. (...) Men vi må også se på krisen som et vendepunkt hvor vi hever blikket og ser på tiltak som kan bidra til at vi får flere lønnsomme og sterke bedrifter. Da mener jeg at det er helt nødvendig å satse på kunnskap og å satse på miljøtiltak. Der håper jeg vi kan ha et samarbeid også med Regjeringen for å iverksette tiltak som gjør at vi kan løse både finanskrisen og miljøkrisen. Vi må ha to tanker i hodet samtidig. Det vil også bidra til at bedriftene er mer lønnsomme og sterkere når vi kommer ut av krisen.» (Sanner 2009a)

³⁶ Størst i 2008 og ved fremleggelsen av tiltakspakka i januar 2009. Etter valget høsten 2009 ble FrP nest største opposisjonsparti.

Gulrot gir i pose og sekk

En annen måte å spore økologisk moderniseringsdiskursen er å se på tiltakene som ble lagt frem og hvordan aktørene argumenterte for disse. De aller fleste klima- og miljøforslagene – i begge land – ble gitt et økonomisk rasjonale som bygde på sentrale ideer fra økologisk modernisering. Slike forslag var for eksempel at forurensere skal betale, insentiveringsstiltak, effektivitetskrav og behov for teknologisk innovasjon.

Disse ideene var langt mer synlige i den norske debatten enn den svenske. I Sverige var det kun Valtersson (Mp) som gjennomgående trakk på diskursen, mens så og si alle aktørene i den norske debatten virket å være preget av denne måten å tenke på. Da klima- og miljø først ble omtalt av andre enn Valtersson i Sverige, var det imidlertid ofte med logikken hentet fra økologisk modernisering.³⁷ Med andre ord, økologisk modernisering spilte en begrenset rolle i de fleste svenske aktørenes innlegg, men en sentral rolle når de først snakket om miljø og klima. Dette gjaldt også for Borg, men han trakk aldri på diskursen uten å ta klare forbehold. For eksempel støttet Borg ideen om CO₂-avgift, men var påpasselig med å legge til et «men»:

Det er klart vi har en offensiv klimapolitikk. Vi var de som innførte CO₂-skatten. Det har vært det mest effektive instrumentet vi har. Vi skal utvikle og fortsette med den politikken, men det må gjøres i en takt og i et tempo som mennesker har råd til. (Borg 2009: anf. 78)

Her trakk Borg på viktige momenter fra økologisk modernisering, nemlig skattelegging av klimagasser, men samtidig hentydet han at dette sto i motsetning til folks privatøkonomi. Ved denne negative koblingen mellom det «det mest effektive» klimatiltaket og folks privatøkonomi, utfordret han direkte premisset om at klimatiltak kan innføres uten forsakelser eller negative konsekvenser. Nok en gang lå industrialismeargumentet om at «rikdom betaler miljøvern» bak som premiss for Borgs argumentasjon: CO₂-skatten kan kun økes når folk har råd til det. I praksis betyr det at han mente krisetider var et *særlig* dårlig tidspunkt å øke CO₂-skatten.

Borg snakket lite om klima- og miljøtiltak uoppfordret, men mye kan tolkes ut fra de få tiltakene han omtalte. For eksempel var rettferdiggjøringen for bevilgninger til jernbane at det ville skape «forutsetninger for en fortsatt sterk utvikling i en allerede dynamisk region» (Borg 2008: anf. 1). At Borg argumenterte for tog med logikken fra industrialismen, står i stor

³⁷ For eksempel er Andersson (V) sporadisk innom temaet. For eksempel her: «Men burde ikke til og med den sterkeste klimafornekter i dag kunne konstatere at et land som ikke senker sin avhengighet av olje tar på seg en ubehagelig økonomisk risiko, så mye som oljeprisene har økt?» (2008: anf. 6).

kontrasten til den norske finansministeren Halvorsen (2009a) som på sin side omtalte jernbaneinvesteringer med logikken fra økologisk modernisering: Jernbaneinvesteringer var grønne investeringer som også ville gi arbeidsplasser.

Kontrast til Borg var det også da Thorkildsen (SV) entusiastisk (2009) omtalte CO₂-avgift i Norge: «Endelig får vi også på plass CO₂-avgift på gass, som vil fjerne et viktig konkurransehinder for bioenergi. Her ligger det muligheter for en grønn næring som kan gi mange nye arbeidsplasser fremover». Thorkildsens omtale av CO₂-skatt skilte seg diametralt fra Borgs – CO₂-skatt ville gi arbeidsplasser og inntekter, ikke strupe folks privatøkonomi. Også aktørene fra opposisjonen i Norge ønsket grønne skattetiltak, og både Sanner (H), Raja (V) og Syversen (Krf) kritiserte regjeringen for å gjøre for lite med grønne skattelettelser. Under debatten om Tiltakspakken uttrykte Syversen (2009a) skuffelse over at regjeringen ikke brukte skatt som virkemiddel:

Men vi skulle gjerne sett en annen offensiv på miljøsidan. Jeg kan faktisk ikke se at det ligger inne noe som helst når det gjelder skatt og avgift, for å fremme miljørettet teknologi, miljørettede biler osv. Det ligger ikke inne økte avskrivingssatser som skal sikre investeringer med påviselig klimaeffekt. Vi kan ikke se at SkatteFUNN brukes for å sikre mer miljøteknologi. Vi kan heller ikke se at det stimuleres til raskere overgang til miljøvennlige biler.³⁸

Insentivtankegangen fra økologisk modernisering kommer godt til syne i dette sitatet. I stedet for å forby det som er dårlig for miljøet, kan avgiftssystemet endres i disfavør av det miljøskadelige. Dette vil fungere gitt premisset om at folk er rasjonelle i sine økonomiske valg. En slik markedstankegang er sentralt i økologisk modernisering og var synlig i begge land, men klart mest i Norge. Selv Holmås fra Sosialistisk Venstreparti ville spille på lag med markedet, for eksempel konstaterte han at «det skal lønne seg for folk å velge miljøvennlig når de kjøper seg en ny bil» (Holmås 2009). Det var betraktelig mindre snakk om grønne skatte- og avgiftslettelser i Sverige. Tiefensee (C) og Pehrson (Fp) trakk frem insentivordningen «Miljöbilspremien» som et viktig klimatiltak, men det var unntaket som bekrefter hovedinntrykket: Grønne skatter var mer fremtredende i den norske debatten.

³⁸ Raja (2009) uttrykte det samme slik: «Jeg hadde håpet at vi endelig fikk et budsjett som ga det som de fleste er enige om: et kraftfullt skattesifte fra rød til grønn skatt. I stedet fortsetter Regjeringen den skattepolitikken de har ført i de siste fire årene. En samlet endring i miljø-, energi- og bilavgifter på 150 mill. kr er med respekt å melde overraskende svakt.»

Teknologisk fremskritt og Forskning og Utvikling

Teknologiske fremskritt er et annet viktig virkemiddel i økologisk modernisering. Flere aktører snakket om behovet for teknologi og forskning, men bare unntaksvis ble dette knyttet til miljø og klima. Regjeringspartnerne Attefall (Kd), Pehrson (Fp) og Tiefensee (C) omtalte kort at støtte til ny teknologi var et sentralt element i deres klimapolitikk.³⁹ Måten Tiefensee argumenterte for teknologiutvikling var bemerkelsesverdig:

Som centerpartist er jeg overbevist om at den beste måten å minske utslippene på uten å begrense menneskers frihet er via ny smart energiteknikk. Det handler blant annet om å utvikle bedre solceller, mer effektiv biogassproduksjon og neste generasjons biodrivstoff. (2008: anf 3)

Her skisserte han en motsetning mellom utslippskutt og frihet, og utelukket med det andre mulige løsninger på klimaproblemet fordi disse sto i fare for å true menneskers frihet. Satt opp mot et selvinnyttende gode som frihet, blir andre løsningsalternativer nærmest utenkelige. Dette viser hvordan elementer fra økologisk moderniseringsdiskursen bruddvis kan komme til syne i en aktørs retorikk, samtidig som aktøren avviser andre deler av diskursen – i dette tilfellet med en påstand om at menneskets frihet er truet av andre typer klimatiltak.

Ingen ga samme begrunnelse for teknologiutvikling i Norge, men lignende teknologioptimisme ga flere uttrykk for. Satsing på teknologi ble presentert som fremtidsrettet og nødvendig. Lundteigen (2009) hevdet for eksempel at det var riktig med offentlig støtte til utvikling av ny teknologi fordi det da «blir lønnsomt for våre private bedrifter, små og store, å investere i fremtidsrettede produksjonsprosesser som på kort sikt kan ha stor risiko og et lite betalingsdyktig marked, men som vi vil trenge i fremtidssamfunnet». Regjeringspartner Holmås (2008) fra SV argumenterte mer normativt enn økonomisk for satsingen på karbonfangst og -lagring, men var minst like teknologioptimistisk som Lundteigen. Han hevdet at satsingen «*sørger* (...) for å bringe frem den teknologien for rensing av gasskraftverk som verden internasjonale miljøer mener er nødvendig» (kursivering av meg).

Borg var igjen unntaket i den svenske debatten. I motsetning til sine regjeringskollegaer, snakket finansministeren aldri om forskning og teknologiutvikling i sammenheng med miljø-

³⁹ Attefall (2008: anf 25): «Vi har gjort saker og ting – miljøbilspremien er ett eksempel – for å minske utslippene og støtte ny teknologi, utvikling av nye alternative miljøvennlige energikilder og andre satsinger.» Pehrson (2008: anf. 4): «Når det gjelder forskning vet vi at det er avgjørende for Sverige fremtid. Vi vet også at om vi skal løse drivhuseffekten, vannmangel, energikrisen, pandemier og medisinske utfordringer, kreves forskning i verdensklasse.»

og klima.⁴⁰ Kontrasten mellom de to finansministerne viser seg også på dette punktet å være stor, for Halvorsen (2008) hevdet på sin side at klimakrisen blant annet krever at «Vi må ruste opp egen kunnskap og skaffe oss ny gjennom forskning».

Bærekraftig utvikling

Ifølge Zannakis (2009) fungerer *bærekraftig utvikling* som et narrativ for økologisk modernisering. Dette narrative er det vanskelig å spore i tekstmaterialet jeg har undersøkt, men også på dette punktet var Valtersson unntaket. Hun omtalte bærekraft 15 ganger og var den eneste som knyttet bærekraft til økonomisk utvikling og til vinn-vinn-argumentet. Å satse på klima var å satse på bedrifter og arbeidsplasser, ifølge Valtersson – og ikke minst: «Samtidig skaper man en økologisk bærekraftig utvikling der vi når klimamålene og kanskje også andre miljømål» (2008: anf. 19).⁴¹ Ingen andre i den svenske debatten nevnte bærekraft.

I Norge ble bærekraft nevnt tre ganger, men kun én gang ble begrepet knyttet til miljø og klima og da av Sanner (2009): «Høyre har hele tiden ment at man burde brukt finanskrisen til å investere (...) mer på en omlegging i en mer bærekraftig og miljøriktig retning».⁴² At det er Sanner som sto for dette utsagnet, er enda en indikasjon på at han tenkte vesentlig annerledes enn Borg fra søsterpartiet i Sverige. Sanners bruk av begrepet skilte seg imidlertid betraktelig fra Valterssons. Der Sanner omtalte bærekraft som en skala (*mer bærekraft*), som om man kan ha mer eller mindre bærekraft, brukte Valtersson begrepet som en dikotomi: enten er noe bærekraftig eller så er det ikke det. Selv om jeg mener begges bruk av begrepet kan tolkes innenfor rammene av økologisk modernisering, kan det tenkes at Valterssons absolutte forståelse like gjerne kunne vært plassert i den neste diskursen jeg vil gjennomgå, grønn radikalisme. For kan et system være halvveis bærekraftig?

⁴⁰ Se for eksempel Borg (2008: anf. 1): «En like viktig del av fremtidspakken er naturligvis forskningen. Sverige skal være en verdensledende forskningsnasjon. Vi kan ikke leve på gamle meritter. Vi kan ikke hvile på laurbærene. Vi satser bredt og offensivt. Forskningen får mer enn 5 milliarder ekstra frem til 2012. Allerede det første året overgår vi den gamle forskningspreposisjonen. Det er den enkeltvis største forskningssatsingen i moderne svensk historie. Vi skal konkurrere med kunnskap, ettersom kunnskap gir bra lønn, kunnskap gir utvikling, kunnskap gir innovasjoner, og kunnskap gir trygghet».

⁴¹ Bærekraft (hållbar på svensk) nevnes 15 ganger av Valtersson i løpet av de to debattene.

⁴² De to siste referansene til bærekraft er det Halvorsen som står for, men hun bruker da begrepet i forbindelse med forvaltning og finanser: «Hvilke strategier de enkelte landene velger for å gjenopprette bærekraften i offentlige finanser, vil ha betydning for den videre økonomiske utviklingen hos våre handelspartnere på mellomlang sikt, og representerer også en usikkerhetsfaktor for vurderingene av utviklingen i norsk økonomi». (2009). Og i 2008: «Vår [nordområde-] politikk er en bred nasjonal satsing på bosetting, arbeid, verdiskaping, klima og miljø, bærekraftig forvaltning, kunnskap og kultur».

Grønn radikalisme

Grønn radikalisme (se 3.5.3) representerer en mer radikal måte å tenke på miljøproblemer enn økologisk modernisering, og diskursen innebærer et markant skritt vekk fra industrialismens løsninger. Med røtter i radikal teori, ses ulikhet fremskapt av kapitalisme og kravet om vekst som en av hovedårsakene til miljøproblemer. Som Dryzek (2005) forstår jeg grønn radikalisme som en sekkebetegnelse på en radikale, anti-kapitalistiske (i det minste kapitalisme-kritiske) forståelser av miljøproblemer. Selv om flere aktører *omtalte* mange av elementene som utgjør grønn radikalisme, vil jeg hevde at diskursen spilte en marginal rolle i debattene i Norge og Sverige.

Hovedgrunnen til at jeg konkluderer slik er at globalisering, kapitalisme, industrialisme og økonomisk vekst i svært liten grad ble knyttet til miljø- og klimaproblemer i debatten. Små drypp av kapitalismekritikk forekom riktignok. For eksempel ble den «utemmede» kapitalismen kritisert av flere aktører, men aldri som årsak til klima- og miljøproblemer. Kritikken ble i stedet rettet mot *finansøkonomien*.⁴³ Også Borg rettet tungt skyts mot kapitalismen med henvisning til finanssektoren: «Den globale kapitalismens herjinger og skadevirkninger kan ikke unngås når vi har denne former for bobler og ubalanser som vi nå ser, men vi må gjøre hva vi kan for å stagge og stabilisere» (2009: anf. 68). Den eneste aktøren som problematiserte kapitalisme fra et miljøperspektiv var Valtersson. For eksempel utfordret hun vekstimperativet fra industrialismen:

Historisk finnes det en sterk kobling mellom BNP-vekst og økt miljøpåvirkning. Den typen av økonomisk utvikling er ikke bærekraftig. Når vi hele tiden øker volumene spises eventuelle effektiviseringer opp, hvilket gjør at utslippene totalt fortsetter å øke. Vi må klare å ha en økonomisk utvikling uten at vi samtidig øker utslippene av karbondioksid her. (2008: anf. 7)

Det er påfallende at Valtersson også var den eneste som var i nærheten av å foreslå radikale samfunnsendringer: «Vi må åpne for et mer utviklet syn på økonomi og se på hvordan hele økonomien utvikles, ikke bare produksjon av varer og tjenester» (2008: anf. 51). Valtersson uttrykte også et radikalt syn på økonomien i sin omtale av bærekraft, som innenfor grønn radikalisme blir forstått som et økologisk snarere enn et økonomisk konsept.⁴⁴ *Bærekraft* er en

⁴³ Se for eksempel Syversen (2008), Lundteigen (2008) og Halvorsen (alle år).

⁴⁴ Det kan virke paradoksalt at jeg mener at grønn radikalisme setter økologi høyere enn økologisk modernisering. Min tolkning av diskursene er slik at økologisk modernisering vil forene det økologisk bærekraftige med det økonomiske bærekraftige – og ikke andre veien. I grønn radikalisme vil økologisk bærekraft være et ufravikelig krav, og tradisjonelle økonomiske hensyn må underordnes dette kravet.

norm i grønn radikalisme, og Valtersson var alene om å fokusere på dette (med unntak av Sanners ene bemerkning). Valterssons ulike former for kapitalismekritikk ble forbigått i stillhet av de andre debattantene i Sverige, og i Norge anla altså ingen aktører denne retorikken. Man derfor trygt slå fast at radikale løsninger på ingen måte preget debatten i noen av landene.

Rettferdighet, en norm i grønn radikalisme ble imidlertid omtalt en del ganger, men bare unntaksvis i forbindelse med miljø- og klimaspørsmål. Både generasjonsrettferdighet (rettferdig utslippsfordeling mellom generasjoner)⁴⁵ og nord-sør-rettferdighet (rettferdig fordeling av utslipp mellom rike og fattige land i dag) ble nevnt i forbindelse med klimaspørsmålet. Ingen fra regjeringshold i Sverige koblet klima med rettferdighet eller ansvar, og fra opposisjonens side var det kun Valtersson som omtalte dette. I Norge var det kun Halvorsen som eksplisitt uttrykte bekymring for de urettferdige aspektene ved klimaproblemet.⁴⁶ Som en innledning til temaet sa hun dette i 2009:

Global oppvarming vil medføre store kostnader for folk både i fattige og rike land. Vi har stor egeninteresse i å få redusert klimagassutslippene, men det er også viktig i et internasjonalt solidaritetsperspektiv. Det er de fattigste landene som rammes hardest av klimaendringene.

Som Halvorsen i Norge, var Valtersson (2008: anf. 7) den eneste aktør som omtalte utslippsrettferdighet. Valtersson brukte det som et argument for å gjennomføre innenlandske kutt: «For å oppnå de globale utslippskutt som kreves, samtidig som utviklingsland gis muligheten til å øke sine utslipp, trengs større reduksjoner i mange utviklede land, som Sverige». Både Valtersson og Halvorsen uttrykte altså at nasjonale klimatiltak også burde gjøres av hensyn til verdens fattige. Ellers var den soleklare hovedlinjen i deres argumentasjon for klimatiltak – særlig Halvorsens – imidlertid at klimatiltak er noe man bør gjøre av hensyn til økonomien, av ren egeninteresse. De moralske argumentene ble altså hovedsakelig brukt som tilleggsargument til argumenter forankret i økologisk modernisering.

De radikale løsningene var totalt sett mer eller mindre fraværende i debattene. Illustrerende var det at da Valtersson hevdet at det økonomiske systemet *i seg selv* var en del av problemet,

⁴⁵ Det eneste eksempelet på generasjonsrettferdighet er Valtersson (2008: anf. 7): «Å ikke satse på vår fremtids miljø er å ikke satse på de unge. Det er de som må ta konsekvensene av feilprioriteringene som gjøres i dag.»

⁴⁶ Klima og fattigdom *nevnt* av Syversen (2009) da han uttrykte bekymring for at regnskogssatsingen spiste midler av bistandsbudsjettet: «Spørsmålet er imidlertid om tradisjonell hjelp til verdens fattige nå skal få en konkurrent, ved at de klimaskader som verden er påført, skal betales gjennom bistandsbudsjettet. Det er et stort paradoks.»

var det ingen som følte behov for å imøtegå denne påstanden. En årsak til det kan være at Valtersson selv ikke fremsto med særlig overbevisning i disse spørsmålene, fordi hun i realiteten argumenterte etter linjene av økologisk modernisering. Paradoksalt nok ble dermed argumenter om ansvar, rettferdighet og fattigdom fra grønn radikalismen i beste fall aldri mer enn *rettferdiggjøringen* for løsningene til økologisk modernisering.

4.6 Grønn forvaltning

Grønn forvaltning ser miljøproblemer som et teknisk problem som kan løses på globalt eller nasjonalt administrativ nivå ved hjelp av forskere og andre eksperter. FNs klimaarbeid både på forhandlingsnivå (UNFCCC) og når det gjelder vitenskapsinnsamlingen (IPCC), er dypt rotfestet i grønn forvaltning-diskursen (se 3.5.2). Det er også Foucaults governmentality-konsept. Diskursen kom bare unntaksvis til syne i debattene, men spilte en rolle for enkelte av tiltakene som ble omtalt i budsjettdebatten. Jeg vil likevel argumentere for at diskursen var mer toneangivende enn den manglende synligheten skulle tilsi. Hovedårsaken til dette er at troen på ekspertadministrasjon lå som premiss for mange argumenter. Blant annet viste samtlige aktører stor tro på statens administrative kapasitet, sterk tro på eksperter og fagkunnskap, og ikke minst tro på at man kan styre et lands utvikling gjennom statsbudsjettet. I tillegg fungerte det globale perspektivet som det jeg vil kalle en *retorisk utvei* når enkelte aktører ville flytte fokus vekk fra innenriks klimapolitikk.

Mine eksperter vet bedre enn dine eksperter

Både i Norge og Sverige ble det lagt stor vekt på ekspertvurderinger. En lengre replikkveksling mellom Borg og Andersson illustrerte at begge mente politiske beslutninger burde baseres på ekspertise, men like viktig at det ikke er entydig hva som er «fakta» i en debatt. Borg og Andersson var uenige om sysselsettingseffekten av ulike tiltak. Andersson støttet seg på tall fra Riksdagens egen utredningstjeneste. «Tulletall», kalte Borg disse, som på sin side viste til «seriøse beregninger» gjort av Karolinska Institutet, Finanspolitiska rådet og Finansdepartementet (2009: anf. 34-38). Den svenske debatten ble preget av flere slike uenigheter og betegnende var det at samfunnsøkonomiske estimer ble brukt som sannheter.⁴⁷ Disse replikkvekslingene illustrerer også Finlayson (2007: 550) påstand om at

⁴⁷ En annen replikkveksling som illustrerer dette er mellom Hamilton og Östros (2009: anf. 11-14) der de diskuterer hva som er valide arbeidsledighetstall. Östros: «Professor Hamilton har gjort et dypdykk i statistikken og funnet de mest forhåpningsfulle forklaringene på at Sverige på noe vis går bedre enn alle andre land».

politiske debatter ofte dreier seg om å vinne kampen om å definere hva som er «fakta». En slik sannhetskamp preget debatten i Sverige begge år. I den norske ble også tall brukt flittig, men det var ingen uenighet om dem, og samfunnsøkonomiske beregninger ble i all hovedsak omtalt som nettopp det.⁴⁸

Det administrative tankesettet kom også til syne i omtalen av miljø- og klimamål. Andersson og Valtersson snakket om viktigheten av å nå miljømål som ble vedtatt i 1999. Andersson (2008 anf. 6) fortalte at Miljömålsrådet hadde vurdert målene og kommet frem til at de ikke kunne nås med mindre man bevilget 5-10 milliarder kroner til formålet. I tråd med et administrativt tankesett, foreslo hun videre å bevilge de midlene som miljømyndighetene mente krevdes. Også i Norge kom diskursen til syne i omtale av mål, primært i SV-trioen Halvorsen, Holmås og Thorkildsens innlegg. Mållogikken settes opp slik:

politikerne vedtar mål basert på vitenskapelige anbefalinger → forvaltninga får tilstrekkelig midler → mål oppnås

Med denne måten å tenke på blir størrelsen på bevilgningene det avgjørende for at man oppnår suksess. Valtersson ga klart uttrykk for at bevilgninger var avgjørende for suksess i miljøarbeidet:

Det handler faktisk om at de millioner eller milliarder man de facto satser i budsjettet viser hvilken prioritering man har (2009: anf. 57). Dere satser veldig mye penger på ting som forsterker klimapåvirkningen og leder til økte utslipp. Dere i Centerpartiet er klare til å satse 27 milliarder på motorveier rundt Stockholm. Dere satser 27 milliarder på økte utslipp, men under 1 milliard på å minske dem (2009: anf. 59).

Hun trakk også frem at kunnskapen allerede var på plass – alt som manglet var vilje: «Vi har kunnskap og vet hva som kreves for omstilling» (2008: anf. 7). Mål- og bevilgningsargumentet til Valtersson møtte motbør fra Tiefensee, som var klar på at det ikke nødvendigvis var så enkelt som Valtersson fremstilte det. Penger er ikke alt; det finnes andre måter å drive miljøpolitikk på, var hans motargument:

Egentlig er det nok ikke milliardene og millionene vi satser som det hele handler om, men at vi har satt spørsmålsteget ved en del av Miljöpartiets tidligere prioriteringer og arbeidsmetoder. Ta for eksempel

Hamilton svarer med samme mynt: «Jeg tror at en viktig forskjell mellom Thoms Östros og Anders Borg, og kanskje også meg selv, er at Thomas Östros griper de tallene som passer ham. Han bruker tall som et argument han kan benytte seg av».

⁴⁸ For eksempel Halvorsen 2009a: «Dagens tiltakspakke er beregnet å redusere arbeidsledigheten med 15 000 personer. Det betyr at mange mennesker får en mer meningsfull hverdag og slipper problemer som arbeidsledigheten ofte skaper».

vern av natur. Vern av ulike typer natur er en kjempeviktig del av bevaringsarbeidet. Da Allianseregeringen tiltrådte var målet om å bevare verdifull skog helt utenfor rekkevidde, dette til tross for at man hadde prognostisert store økninger i budsjettene. (2009: anf. 56)

Tiefensee avviser her påstanden om at bevilgninger er alt, men viser likevel stor tro på statens administrative kapasitet – det er *måten* man administrerer på som er det vesentlig. En sannhet med modifikasjoner, skal vi tro ham selv – året før ga han nemlig uttrykk for at bevilgninger var sentralt for suksess i klimaarbeidet:

Når flere jobber har vi også større ressurser til å ta hånd om miljøet og forebygge klimaendringer. Neste år vil alliansen sette av tilsammen 3 milliarder for å klare å nå klimamålene og utvikle Sverige som en ledende nasjon innenfor climateknologi. (Tiefensee 2008: anf. 3)

Igjen koblet han miljøtiltak med arbeidsplasser ved at det var folks arbeid som muliggjorde statlige bevilgninger for å nå vedtatte klimamål. Tiefensees kan beskyldes for å være inkonsistent i sin argumentasjon, og dette er et godt eksempel på hvordan aktører kan bruke elementer fra en diskurs for å rettferdiggjøre vidt forskjellig politikk, og ikke minst hvordan flere diskurser vikles sammen i ett og samme argument.

Det store bildet som retorisk utvei

Elementer fra grønn forvaltning ble flere ganger trukket på som en *retorisk utvei*, en måte å flytte fokus vekk fra innenriks klimapolitikk. Et eksempel på dette var da Attefall (Kd) svarte på Valterssons kritikk om mangelfull hjemlig klimainnsats. Han begynte med å svare på kritikken ved å vise til at regjeringen brukte «andre metoder enn Miljöpartiet» og rundet av forvaret med å løfte inn globale problemstillinger:⁴⁹

(...) vi skal også huske på at det handler mye om internasjonalt samarbeid. Sverige er også her en del av en større sammenheng. Det må være en vekselvirkning mellom det arbeidet vi gjør internt i Europa, i det europeiske fellesskapet. (Attefall 2008: anf. 25)

Attefall trakk her inn den internasjonale dimensjonen av grønn forvaltning; klimaproblemet er globalt og må løses på globalt nivå. Dette var kanskje den mest interessante måten grønn forvaltning kom til syne i debatten. Det globale perspektivet ble nemlig brukt *både* til å forsvare og til å kritisere hjemlig klimapolitikk. Valtersson gjør mye av det siste. Kutt på hjemmebane er etter hennes mening spesielt viktig fordi klimaproblemet er globalt, og:

⁴⁹Første del av Attefalls (2008: anf. 25) forsvar: «Vi har også delvis andre metoder enn Miljöpartiet hadde for å få fremskritt. Det har også blitt redegjort av miljøministeren [Anders Carlgren] på Dagens Nyheters debattside hvordan vi skal oppnå målene uten å måtte anvende den mer lettvinne måten å kjøpe skog. Det koster ganske mye penger og er en ganske langsom prosess».

Grønne stimulanser burde være spesielt viktig fordi «Sverige innehar presidentskapet i ministerrådet i EU og leder arbeidet med å få i stand en internasjonal klimaavtale. At man da ikke engang vil satse ordentlig i riktig retning er veldig dårlig» (Valtersson 2009: anf. 51). Med hva jeg har kalt en retorisk utvei, svarer Hamilton (2009: anf. 62) på kritikken ved selv å flytte fokuset utenfor Sverige grenser:

Om det bare sto på Sverige ville det blitt en bra avtale i København. Den saken er aldeles klar. Men det er ikke bare vi som bestemmer, og dessverre er det ganske tregt nå, spesielt i USA, men kanskje også i Kina og India.

Klimaforhandlingene var tema også for Halvorsen, og det var hun alene om i Norge.⁵⁰ Hun la seg tett på argumentet til Valtersson: Klima- og miljøetsatsinger var spesielt viktige fordi de internasjonale klimaforhandlingene gikk inn i en historisk viktig fase. Regnskogsatsinga ble også nevnt av Halvorsen, og ifølge partikollega i SV, Thorkildsen var en viktig grunn til å stanse tapet av regnskog at «det [er] den mest effektive og det rimeligste strakstiltaket for å begrense klimaendringene» (Thorkildsen 2009). Det er verdt å merke at dette nærmest er eneste klare kobling til kostnadseffektivitetsideen som ifølge Tellmann (2012) og Hovden og Lindseth (2006) har preget norsk klimapolitikk. Det ble ellers snakket veldig lite om effektivitet i forbindelse med klimatiltakene i Norge. I Sverige blir kostnadseffektivitet i forbindelse med miljø- eller klimatiltak kun nevnt av Borg.

Governmentality – verdier for endring

I gjennomgangen av økologisk modernisering viste jeg hvordan Halvorsen trakk frem gode verdier og kunnskap som vesentlige for å løse klimaproblemene.⁵¹ Hennes forståelsen av verdier i klimaarbeidet kan knyttes til *governmentality*-konseptet til Foucault: Gjennom for eksempel utdanningssystemet kan borgernes holdninger formes slik at policymål lettere kan oppnås. Målet i dette tilfellet er å omstille til et klimavennlig samfunn – middelet er å endre eller videreutvikle borgernes verdier. Hun antydte også med dette at *dagens* verdier er en del av årsaken til dagens klimaproblemer. Det var imidlertid ingen andre, hverken i Norge

⁵⁰ Halvorsen (2009): «Klimaforhandlingene i København blir en test på hvor store forpliktelser det internasjonale samfunnet er villig til å påta seg for å løse klimaproblemene. Regjeringen vil bidra aktivt i arbeidet med å få på plass en ambisiøs internasjonal klimaavtale som omfatter så mange land og sektorer som mulig. Den nye avtalen må innrettes slik at målet om å begrense menneskeskapt temperaturøkning til 2 grader fra førindustrielt nivå kan nås. Avtalen bør inkludere tiltak mot avskoging, samarbeid om teknologi og tilpasning til klimaendringer».

⁵¹ Halvorsen (2008): «Barn og unge trenger verdier, kunnskaper og sosiale ferdigheter når de skal løse fremtidens utfordringer, styre økonomien, løse klimakrisen, bekjempe fattigdom og fordele rettferdig».

eller Sverige som kom med lignende uttalelser, og Halvorsen selv var bare innom temaet en gang.

4.7 Rammeverket oppsummert: Den som leter, finner?

I gjennomgangen over har jeg vist at diskursene i svært ulik grad kom til syne i debattene. Jeg har vist uttalelser og argumenter som kan tolkes inn i en eller flere diskurser, og i liten grad sett på elementer fra diskursene som *ikke* var til stede. Det var heller aldri meningen: Det teoretiske rammeverket bør ikke være en tvangstrøye som tres over empirien, men et analytisk verktøy som gir retning til undersøkelsene. Hensikten med debattanalysen var å undersøke tilstedeværelse, både i grad i og form, av grønne diskurser. Det er ingen overraskelse at en statsbudsjettdebatt ikke hovedsakelig handler om miljø og klima, men som jeg har vist over, ble disse temaene tilstrekkelig diskutert til at det er mulig å spore ulike tankemåter. I gjennomgangen av industrialisme viste jeg at det er mulig å spore ulike måter å tenke om miljø, klima og tradisjonelle økonomiske hensyn, selv når aktøren ikke eksplisitt snakker om disse temaene. Det diskursive rammeverket bidro slik med å strukturere analysen, samtidig som den bygde på tidligere kjente tankemåter innenfor klima- og miljøområdet.

En åpenbar utfordring med denne analyseformen er selvsagt at man kun finner det man leter etter. Rammeverket hadde åpenbart alt for store masker til å fange opp alle tankemåter og ideer, for som et grovmasket garn fanger stor fisk, har det teoretiske rammeverk latt mange små fisk svømme fri. Jeg mener imidlertid at rammeverket var mer enn adekvat nok til fange opp hovedstrømningene i debatten: Debatten var preget at ulike måter å tenke om økonomi og miljø – i hvert fall ulike måter å snakke om det – og noen var mer betydningsfulle enn andre. Gjennomgangen viste også at de aller fleste aktørene trakk på diskurser (eller elementer fra disse) som i utgangspunktet sto i motsetning til hverandre.

Men hva så? Hva har det å si at industrialisme dominerte i Sverige, mens økologisk modernisering gjorde det i Norge? Og kan aktørenes antatte virkelighetsforståelse, tolket gjennom deres argumenter i en opphetet politisk debatt, forklare hvorfor Norge og Sverige gikk ulike veier i løsninga på finanskrisen?

4.8 Hva så? Diskurser og implikasjoner for grønne stimulanser

En ledende teoretisk antakelse for denne oppgaven har vært at politiske prosesser og utfall er dynamiske, uforutsigbare og ikke forutbestemte. Politiske utfall er ikke gitt av antatte materielle forhold eller antatte interesser, men kan også påvirkes av enkeltaktører evne til å forme det politiske landskapet – den politiske virkelighetsforståelsen, om du vil – der retorikk er et viktig virkemiddel. Politisk debatt kan analyseres som en kamp mellom ulike virkelighetsforståelser, der en gitt diskurs presentert gjennom retorikk legger et kognitivt og normativt grunnlag for bestemte politiske løsninger.

Utfallet som har vært gjenstand for undersøkelse i denne oppgaven, var svært forskjellig bruk av grønne stimulanser i Norge og Sverige under de første årene av finanskrisen. Denne formen for motkonjunkturpolitikk bygger på et premiss om at det ikke er en motsetning mellom (tradisjonelle) økonomiske og (moderne) økologiske mål, samt at disse målene bør likestilles. I Norge bygde flere aktører fra regjeringshold, ikke minst Halvorsen, store deler av sin argumentasjon på dette premisset. «Krisetider gir nye muligheter», fortalte finansminister Halvorsen fra talerstolen, med positiv respons fra salen, også fra opposisjonspartiene. Debattklimaet som ble formet i meningsbrytningen mellom forskjellige interesser, mål og tankemåter, virket å gi rom for omfattende satsing på miljø- og klima midt i en voksende bevissthet om kommende økonomiske nedgangstider. Ingen ytret motforestillinger mot påstanden om at grønne stimulanser ville skape og bevare arbeidsplasser, og alle aktørene virket å være enige om at nettopp arbeidsplasser måtte være hovedfokuset for politikerne og den økonomiske politikken.

I Sverige utviklet debatten om løsningene på finanskrisen seg helt annerledes enn i Norge, og dette hadde klare implikasjoner for handlingsrommet for miljø- og klimapolitikk. Også i Sverige var det enighet om at hovedprioriteringen måtte være å redde arbeidsplasser, men i motsetning til i den norske debatten var det langt mindre entusiasme – til tider eksplisitt skepsis – for forslaget om å gjøre miljø- og klimatiltak til selve veien ut av krisen. Finansminister Borg uttrykte skepsis til grønne stimulanser. Han argumenterte hovedsakelig etter linjene av industrialisme, og denne diskursen satte rammene for den svenske debatten. Borgs regjeringspartnere var mindre eksplisitte, men like tydelige på at de delte forståelsen av miljø- og klimatiltak som noe blir muliggjort gjennom at folk jobber – og dermed ikke

motsatt, at miljø- og klimatiltak også kunne skape jobber. Hovedargumentet til aktørene fra Allianseregjeringen var at «når flere jobber, blir det mer penger til miljø- og klimatiltak». I en periode med økende arbeidsledighet i Sverige, kunne dette tolkes som om det dermed var mindre penger til miljø- og klimatiltak. Denne logikken kan tilbakeføres til industrialismen og dens underordning av miljøhensyn – «only when we are sufficiently rich can we afford the luxury of caring for the environment» (Lomborg 2001: 33).

Når denne virkelighetsforståelsen fikk prege den svenske debatten i så stor grad som den gjorde, ble miljø- og klimasatsinger forstått som kostnader, i stedet for som investeringer i arbeidsplasser og næringsutvikling. Flere ganger kritiserte Valtersson fra Miljöpartiet regjeringen for manglende grønne stimulanser, men hun var selv tydelig på at «alt fokus må være på å skape jobber» (2009: anf. 65). Hun foreslo riktignok hardnakket at grønne stimulanser ville skape jobber, men fikk lite gehør fra Borg eller andre aktører fra regjeringspartiene. Valtersson fikk noe støtte fra opposisjonskollega Andersson (V), men det var betegnende for debatten at Östros (SAP) fra det største opposisjonspartiet aldri tok opp Valterssons talepunkter på dette området. I stedet fokuserte han som regjeringsaktørene på å fremstå som trygg, ansvarlig og fremtidsrettet – og i det debattklimaet som vokste frem i Riksdagen vekket ikke miljø- og klimasatsinger disse assosiasjonene. En viktig grunn til det, kan være at den svært toneangivende finansministeren Borg flere ganger definerte Valterssons miljø- og klimaforslag som «uansvarlige» og «urealistiske».

Det som gjør dette særlig interessant, er at Valterssons forslag ikke lå langt unna det som ble realiteten i Norge, og som i tillegg hadde tverrpolitisk støtte i Stortinget. Men ingen anklaget den norske regjeringen og Halvorsens miljø- og klimasatsing for å være uansvarlig – det virket snarere å være bred enighet om at grønne stimulanser var svært rasjonelt gitt den økonomiske situasjonen og utfordringene miljø og klima sto overfor. I Sverige ble grønne stimulanser oppfattet annerledes i debatten om løsningene på finanskrisen – mot hva man på forhånd skulle tro med tanke på hva som tilsynelatende var i Sveriges «interesser» og landets gode erfaringer med å forene økonomiske mål med miljø og klima. Så hvorfor ble ikke grønne stimulanser oppfattet som *mulig* i Sverige?

At én diskurs dominerer i stedet for en annen – i dette tilfellet industrialisme i stedet for økologisk modernisering – er ikke gitt på forhånd av et politisk ordskifte, og hvilken som vinner frem har klare implikasjoner både for hvordan problemet blir oppfattet og hvilke løsninger som blir oppfattet som mulige. Gjennom retorikk kan politiske aktører påvirke

hvilke diskurser som dominerer og definerer en debatt. En forklaring på de manglende grønne stimulansene kan derfor være at sterke aktører i Sverige definerte det *mulige* ved blant annet å trekke på ideer fra industrialismediskursen der miljø og klima blir underordnet målet om full sysselsetting.

Debattene artet seg ganske forskjellig i Sverige og Norge med tanke på hvilke diskurser som kom til uttrykk der og hvilke som dominerte. Forskjellene i diskursene som kom til uttrykk i debatten, kan til en viss grad også spores i dataene fra intervjuene.

4.9 Sentrale aktørers perspektiv

Intervjuene med daværende miljøminister og statssekretær fra miljødepartementet i de to landene, pluss Kristin Halvorsen i Norge, innebar en mulighet til å undersøke om de samme forskjellene som ble avdekket i debattene også kunne spores i direkte samtale med ledende beslutningstakere. Som jeg skal vise under var kontrastene mindre, men like fullt til stede og betydningsfulle. Jeg vil i denne delen også presentere noen av intervjuobjektene egne forklaringer på at det gikk som det gikk.

I motsetning til i debatten, var økologisk modernisering den dominerende diskursen i intervjuene med aktørene fra begge land – de snakket om viktigheten å spille på lag med markedskreftene, om å «sette opp gjerder for markedet» (Karlsson), økonomiske virkemidler, «internalisering av eksternaliteter» (Sørensen, Solheim og Halvorsen), og vinn-vinn mellom miljø/klima og økonomisk vekst og behovet for teknologiutvikling, for å nevne noe. De var også samstemte i synet på at internasjonale forhandlinger var viktig for suksess i klimaarbeidet (grønn forvaltning) og de trakk frem urettferdighetsdimensjonene og solidaritetsaspektet ved klimaproblemet (grønn radikalisme).

Forskjellene mellom landene kom til syne i spørsmålet om de manglende grønne stimulansene i Sverige. Da dukket det opp flere sentrale retoriske momenter fra den svenske debatten 5 år tidligere. Blant annet snakket statssekretær Karlsson om at Allianseregjeringen hadde representert *arbeidslinjen*, mens opposisjonen drev en *bidragslinje* (bevilgningslinje). Og skattekuttene som ble innført i forbindelse med finanskrisen var ifølge Karlsson «et instrument for å få flere i arbeid og få inn flere skattepenger», som igjen muliggjorde

bevilgninger til miljøtiltak.⁵² At Karlsson her rettferdiggjorde daværende regjerings politikk med den samme retorikken som kom til uttrykk i debatten 5 år tidligere, viser at å hevde at noe «bare» er retorikk gir liten mening. Det som ligger til grunn for en aktørs mening, vil i neste omgang ligge til grunn for denne aktørens framsettelse av argumenter for denne meningen (Finlayson 2007: 550). Skillet mellom arbeidslinje og bidraglinje ble brukt av Karlsson for å forklare hvorfor grønne stimulanser var mindre aktuelle i Sverige. Hun fortalte at grønne investeringer var noe regjeringen hadde jobbet mye med, men at dette ikke nødvendigvis var det samme som at det var staten som skulle bevilge penger:

Det var et stort fokus for næringsdepartementet. Energieffektivisering var en viktig satsing. Vi jobbet mye med at det skulle være en grønn profil, og det er ikke bare direkte bidrag det dreier seg om, men også om å stimulere til for eksempel miljøteknikk eksport. (Karlsson 2014 [intervju])

Karlsson gir her inntrykk av at større grønne investeringer under finanskrisen var mindre aktuelle i Sverige fordi de drev miljøpolitikk på en annen måte, gjennom stimulanser i stedet for bevilgninger. Senere utdypet hun dette og inkluderte igjen premisset om at «arbeidsplasser muliggjør miljøsatsinger»:

Vi vil ha en jobbfremmende politikk, ikke en bidragspolitikk. Vi tror at det er sånn at om folk jobber, man stimulerer entreprenørskap, og gjør grønne investeringer så er det bra for fremtiden. Det er en langsiktighet i å skape jobber. Staten bør ikke skape jobber i grønn sektor med bidrag, der staten ansetter folk. Den dagen det ikke finnes penger, da finnes heller ikke de jobbene. Satsingene på det grønne vil være mer langsiktige om de kommer fra stimulanser, ikke fra bidrag.

Karlsson skilte altså mellom grønne *stimulanser* (skatte, avgifter og insentivordninger) og grønne *bevilgninger* (direkte statlige investeringer).⁵³ Minister Carlgren var inne på noe av det samme, og pekte også på at tilnærmingen til klimapolitikk er annerledes i de to landene: «Klimapolitikken gjennomføres på en annen måte i Sverige enn i Norge. (...) Blant annet har den langsiktige økningen av CO2-skatten spilt en mye større rolle». Han trakk også frem den statlige støtteordningen *Miljøbilspremien* som et viktig tiltak. Og om direkte investeringer sa Carlgren at de «ofte gjøres i kommunene eller i de store kraftselskapene». Karlsson argumenterte i tillegg for at Sverige var i rute til å nå klimamålene og derfor «trengte man ikke noen store satsinger på kort sikt, fordi det lå midler og politikk klare med sikte på målene».

Dette var altså Carlgren og Karlsson egne forklaringer på at omfattende grønne stimulanser i forbindelse med finanskrisen ikke ble virkeliggjort i Sverige. Retorikken deres er

⁵² For å satse på miljøpolitikk, må man ha inntekter? spurte jeg. «Ja, sånn er det», svarte Karlsson.

⁵³ I denne oppgaven har jeg benyttet *grønne stimulanser* også om bevilgninger fordi hensikten er å stimulere økonomien i en mer miljø- og klimavennlig retning (j.f. drøfting i 2.1).

gjenkjennelig fra debatten der en sentral retorisk strategi fra regjeringen var å definere opposisjonens politikk som en «uansvarlig bidragspolitikk» som truet regjeringens «ansvarlige arbeidslinje». Med denne forståelsen av statens rolle, blir storstilte statlige grønne investeringer vanskelige å rettferdiggjøre, for de ville bryte med regjeringens strategi for samfunnsutvikling på andre områder.

Men som jeg viste innledningsvis i kapittelet (4.1), tenkte miljøvernminister Carlgren i finanskrisens begynnelse forholdsvis likt som sin kollega Solheim i Norge: De ekspansive delene av statsbudsjettene som ble vedtatt i forsøket på bremse finanskrisens skadevirkninger på realøkonomien, kunne like gjerne være grønne som noe annet – finanskrisen åpnet et mulighetsvindu for ytterligere grønn omstilling. Ble dette vinduet lukket av regjeringens retorikk om bidragslinje mot arbeidslinje? Det er ikke godt å si, men det er god grunn til å tro at det ikke ble lettere å få gjennomslag for store bevilgninger til miljø og klima når man samtidig anla knallhard retorikk mot opposisjonens forslag om større statlig involvering i økonomien.

Et viktig poeng som kom frem under intervjuene var at både Carlgren og Karlsson hevdet at miljø og særlig klima ble prioritert høyt i Sverige under finanskrisen. Blant annet sa Karlsson at «det fantes ikke noe resonnement om at ‘nå får vi vente litt med de høye ambisjonene for klimaområdet for finanskrisens skyld’». Dette er interessant at Carlgren og Karlsson var fornøyde til tross for at grønne stimulanser uteble. De har rett i at selv om store ekstrabevilgninger uteble, ble størrelsen på miljø- og klimabudsjettene i Sverige opprettholdt gjennom de første årene av finanskrisen. At miljø- og klimasaken ikke ble svekket under en finanskris, kan oppfattes som en seier innenfor et politikkområde som tradisjonelt har blitt oppfattet som en bremsekloss for vekst og næringsliv.

Uansett er det sikkert at man både på svensk og norsk side måtte argumentere for miljø og klima i budsjettarbeidet. Så, hvordan får man gjennomslag i møte med andre interesser og ministere i budsjettforhandlingene? Også på dette området synliggjorde intervjuene interessante forskjeller mellom landene.

Kampen om kronene: Hvordan få gjennomslag for miljø og klima i budsjettet?

Statsbudsjettet som ble lagt fra av Borg og Halvorsen i 2008 og 2009 var resultat av lange og harde dragkamper som hadde pågått i over ett år. Budsjettkamper foregår mellom og internt i

partiene, departementene og i regjeringene. Finansdepartementet og finansministeren setter rammene og sitter med det endelige budsjettansvaret. Sørensen beskrev budsjettprosessen som en «alles kamp mot alle» der argumentene «er utrolig spisset» for å vinne kampen om bevilgningene. Det er i denne konteksten grønne stimulanser skulle vurderes. I begge land fortalte intervjuobjektene at sjansen for å få støtte for generelle miljø- og klimatiltak var større dersom man kunne argumentere for at de også var økonomisk gunstige.⁵⁴ At et tiltak var moralsk riktig, var sjelden nok. Karlsson fortalte at de økonomiske argumentene var en nøkkel til suksess i budsjettarbeidet:

Vi var alltid godt forberedt og nøye med å gjøre de økonomiske beregningene og bedømmingene. Vi anvendte oss av det som var mest ressurseffektivt og det smarteste, så å si, både for klimaet og for økonomien, for da holder pengene lengre. Vi var veldig nøye med å sette prislapp på alle tiltak som vi foreslo, og så var vi ikke alltid enige med Finansdepartementet om alle beregninger og antakelser, men stort sett var det vår fremgangsfaktor at vi hadde økonomiske argumentene for miljøet skyld. (...) Andre land har også finansdepartement som teller penger. Det som er viktig er at man har veldig sterke økonomiske argument, men selvsagt også andre argumenter. Det er viktig å kunne bevise nytten av tiltakene, eller hva kostanden er. For en del saker er naturligvis også en kostnad. Da gjelder det å rettferdiggjøre at det kan veies mot andre poster i budsjettet.

Logikken fra økologisk modernisering var også synlig i hvordan Solheim argumenterte for relativt sett dyre nasjonale satsinger på klimatiltak i Norge:

Ja, de økonomiske argumentene jeg fremførte for klimatiltak i Norge var selvfølgelig at dette bidro til omstilling av norsk økonomi, og at rask omstilling ofte er mer kostnadseffektiv enn sen omstilling, for hvis man kommer i etterkant taper man konkurransekraft. Det er bra for Norge å stille om raskt, men selvfølgelig også fordi det til syvende og sist er teknologiske endringer i de mest avanserte økonomiene som skaper den nye teknologien vi er avhengig av for [globale] klimagassreduksjoner.

Halvorsen uttrykte noe av det samme og pekte på behovet for å ha «allierte i kampen for kronene»:

Det er selvsagt viktig at tiltaket i seg selv er godt, men i det øyeblikket du også har noen tilleggsargumenter, som for eksempel at dette er noe man kan komme veldig raskt i gang med som jo var veldig viktig for prioritering av tiltaket da, eller at det løser noen problemer i forhold til industrien eller energiforsyning, da har man også en alliert i kampen om kronene. For i sånne runder sitter egentlig alle og passer på sine egne budsjetter. Du kan holde appeller med sterk verdibegrunnelse og moralsk begrunnelse, men når du sitter der og skal forhandle med Ap og Sp er det veldig greit å ha noen gode distrikt- og industriargumenter også.

Miljø- og klimatiltak ble altså behandlet som en sektorinteresse i budsjettforhandlingene, og satt opp mot andre interesser hjalp det å kunne argumentere for gunstige økonomiske

⁵⁴ Også Sørensen: «Noen tiltak forventes ikke å være samfunnsøkonomisk lønnsomme, som for eksempeltiltak for kartlegging av natur eller tiltak for å ta vare på et område, erstatningsordninger for vern og sånne ting. At man ikke kan argumentere for at disse tiltakene nødvendigvis er samfunnsøkonomisk lønnsomme behøver ikke å være negativt, men noen ganger tenker jeg at det er lettere å få igjennom ting som går samfunnsøkonomisk i pluss.»

konsekvenser av tiltakene. I Norge fortalte Solheim at statsminister Stoltenberg var særlig svak for de økonomiske argumentene for miljø- og klimatiltak:

Særlig statsministeren, altså Jens, lar seg aldri overbevise av et moralsk argument for noe som er økonomisk dumt. La oss tenke at vi ønsker å forbedre klimasituasjonen på jorda, da vil han alltid spørre: 'er dette en kostnadseffektiv måte å gjøre det på'? Og han vil alltid argumentere for at det er bedre å gi pengene til noe som gir effekt enn noe som ikke gir det. Og her er det vanskelig ikke å gi ham rett, ikke sant.

Pisk og gulrot

Det er altså mulig å tolke funnene fra intervjuene dit hen at miljø- og klimatiltak er og var underlagt en streng økonomisk logikk i budsjettforhandlingene; kan man vise til gunstige økonomiske konsekvenser av miljø- og klimatiltak «flyr forslagene bedre», som Sørensen uttrykte det. Den ekstraordinære tiltakspakka i Norge var underlagt denne logikken – den ble først og fremst innvilget fordi man ville stimulere økonomien, og miljø- og klimatiltak ble derfor automatisk god økonomisk politikk.

At miljø og klima er underlagt strenge økonomiske krav, kan også forklare hvorfor intervjuobjektene fra miljødepartementene hovedsakelig trakk på momenter fra økologisk modernisering i argumentene de spilte inn i budsjettprosessen. Det kom også frem i intervjuene at miljø- og klimapolitikk påvirkes sterkt av politisk-strategiske vurderinger. Derfor var virkemidler som ble oppfattet som pisk (negative insentiver) langt vanskeligere å få gjennomslag for enn gulrotbaserte virkemidler (positive insentiver). Mye tyder på at klassiske pisketiltak som økte skatter og avgifter, ble vanskeligere å innføre på grunn av finanskrisen. Ifølge Carlgren var det «politiske argumenter som bet best» på finansminister Anders Borg, som han sa uttrykte bekymring for de politiske konsekvensene av en eventuell økning i CO2-skatten:

De diskusjonene jeg var med på ble preget av at Anders Borg var og er en veldig politisk innrettet finansminister, og det var de politiske argumentene som bet best, så lenge man hadde avklart de saklige forutsetningene på forhånd. (...) Han så aldri disse spørsmålene som særlig store problemer fordi utgiftene var så små at de i liten grad påvirket statsbudsjettet. Og han så aldri at de kunne gi særlig inntekter. Han var enig i at hvis vi skulle øke skattene var økning av CO2-skatt aktuelt. CO2-skatten mente han var det beste styringsmiddelet. Men han innså den politiske risikoen ved å øke den og ville spare det til det var aktuelt å øke skattene. Vi gjorde et skritt i 2008, men ikke mer. Mye var også avhengig av Reinfeldts prioritering av spørsmålet.

Borg så altså ifølge Carlgren ikke på miljø- og klimasatsinger som store kostnader, men heller ikke som nødvendigvis gode investeringer. Dette sammenfaller godt med Borg slik han fremsto i debatten, der han motvillig ville akseptere Valterssons vinn-vinn-argument.

Carlgren bekreftet også det som kom frem i debatten, at Borg så på CO2-skatten som det beste virkemiddelet i klimapolitikken. Han la til at Borg var motvillig til å øke den fordi den politiske risikoen var for stor. Motvilje mot å bruke pisk i forbindelse med klimavennlige biler, kom også frem i Carlgrens samtaler med Borg: «Jeg hadde en diskusjon med Borg om en miljøsatsing på bil skulle inneholde skatteøkninger som senere skulle finansiere investeringer, men det ble ikke gjort fordi Borg anså det for å være for stor politiske risiko med det». Satsingen på miljøbil ble i Sverige isteden utelukkende gulrotbasert, i den forstand at folk fikk kontantutbetalt støtte til «mer klimavennlige» biler, mens avgiftsnivået på andre biler ble holdt konstant. Også i Norge uttrykte Halvorsen og Sørensen at tiltak som innebar «pisk» og ikke «gulrot» var vanskelige å få gjennomslag for. Sørensen hevdet at årsaken til dette var politisk-strategisk:

Årsaken er først og fremst at folk er redd for å tape valg. Folk er veldig for klimatiltak så lenge det heter klimatiltak, og sier du ordet el-avgift eller CO2-avgift er folk *dead against*. Man er livredd for å tape velgere på upopulære klimatiltak.

Halvorsen fremhevet også dette som en stor utfordring for handlingsrommet til miljø- og klimapolitikk:

Det som er vanskelig er aksepten for å ta i litt hardere, altså for å utfordre folk også. Særlig må jeg si at de rundene vi har hatt når det gjelder bensin og dieselavgift har vist hvor helt utrolig mye symbolikk det kan være i spørsmål om bensinprisen liksom. Det er helt vilt.

Det virker å være lettere å få gjennomslag for gulrot enn for pisk, selv om at samtlige aktører, inkludert Borg, virket å mene at pisk er mer (eller like) effektivt. En årsak kan være at pisk brukes for å begrense uønsket adferd, mens gulrot brukes for å fremme ønsket adferd – og de fleste mennesker vel heller få noe enn å gi noe. Dette impliserer at det ble enda vanskeligere å gjennomføre politikk som *tok bort noe* under finanskrisen.

I Riksdagen ga Borg ikke uttrykk for at det var av hensyn til velgeroppslutningen at han var mot negative insentiver på daværende tidspunkt. I begrunnelsen trakk han i stedet på industrialismediskursen. Han sa blant annet at Miljöpartiet forslag om kilometerskatt i transportsektoren ville bety «døden for svensk skogsindustri» (2009: anf. 52), og at det ikke var tiden for å «slå til med 20 milliarder i økt beninsavgift» i en lavkonjunktur (2009: anf. 78). I et debattklima der grunnideer fra industrialismen dominerte, ble slike argumenter særlig effektive. Særlig kravet om å trygge nåværende arbeidsplasser trumfet argumentet om miljøvennlige og fremtidsrettede avgifter, som CO2-avgift kan være et eksempel på. Gulrottiltak unnslopp imidlertid industrialismens prioriteringer: De øker ikke kostnadene for

bedriftene, de øker, snarere enn svekker folks kjøpekraft (som igjen fungerer som økonomisk stimuli). I tillegg er de ofte populære – men kostbare for staten. Man kan si at et debattklima som preges av industrialismediskursen kun gir rom for en «snill» variant av økologisk modernisering, selv om «det er kombinasjonen av pisk og gulerot som ofte fungerer», for å si det med Halvorsens egne ord.⁵⁵

Intervjuene oppsummert

En del av de samme tendensene som jeg viste fra parlamentsdebattene, kunne også spores i intervjuene, selv om forskjellene på norsk og svensk side i disse var langt mindre. At sentrale retoriske elementer fra debattene også gikk igjen i intervjuene styrker antakelsene om at retorikk ikke bare er en måte å overbevise andre om sitt syn, like mye bør det forstås som en måte å få tilgang til hva aktørene faktisk tenker og mener om en sak. Intervjuene styrket også inntrykket av at økologisk modernisering er den dominerende diskursen i spørsmål om miljø og klima, fordi aktørene på begge sider hevdet at økonomiske argumenter styrket sjansene for gjennomslag i miljø- og klimapolitikken. Den uttrykte betenkeligheten mot «bidragspolitik» i miljø- og klimaarbeidet på svensk side, kan være noe av forklaringen på at grønne stimulanser ikke slo til i Sverige. For hvis så sentrale miljøpolitikere som jeg intervjuet knyttet store statlige investeringer til det noe nedlatende begrepet «bidragspolitik», kan det ha vært vanskelig å argumentere for grønne stimulanser i budsjettforhandlingene. Sann sett kan grønne stimulanser ha vært umulige å få gjennomslag for i et politisk klima der bevilgninger ble forsøkt knyttet til noe negativt, uansvarlig og ytterliggående.

⁵⁵ Sagt av Halvorsen i forbindelse med rushtidsavgift: «Ta for eksempel rushtidsavgift som vi vet har veldig god effekt når det kombineres med et godt kollektivtilbud. Det er ikke en gladsak i utgangspunktet, men det er overraskende hvor fort det har fått aksept der hvor motstanden var veldig stor. Diskusjonene rundt Trondheim er et eksempel på dette da Helen Bjørnøy var ute og forsvarte bompenger og rushtidsavgift, men nå er det bred aksept for at man må tenke i den retningen».

5 Konklusjon

Etter mange år med sterke økonomisk vekst og stadig fallende arbeidsledighet, bar krakket på Wall Street i 2007-2008 bud om økonomiske nedgangstider i Norge og Sverige. Myndighetene forberedte derfor økonomiske krisetiltak for å stabilisere økonomien. Tidlig i denne prosessen ble en idé om grønne stimulanser spilt inn i den politiske debatten. Ideen kan oppsummeres med at myndighetenes mottrekk mot finanskrisen også burde være innrettet mot å gjøre nødvendige investeringer i miljø og klima, til grønn omstilling og modernisering. Paradoksalt nok, åpnet det seg altså et mulighetsvindu for miljø- og klimatiltak i kjølvannet av den voksende bevisstheten om finanskrisens potensielle og allerede reelle skadevirkninger på realøkonomien. Utgangspunktet for denne oppgaven har vært at ideen om grønne stimulanser fikk vidt forskjellig gjennomslag i Norge og Sverige, to land som begge bedrev aktiv motkonjunkturpolitikk i forbindelse med finanskrisen, og som begge hadde mange grunner til å bruke grønne stimulanser som en vei ut av krisen.

5.1 Et konstruert handlingsrom?

I denne oppgaven har jeg undersøkt hvilken rolle retorikk og diskurs kan ha spilt for utfallet av grønne stimulanser i Norge og Sverige. Jeg har arbeidet ut fra en antakelse om at handlingsrommet for grønne stimulanser var nært knyttet til den daværende politiske virkelighetsforståelsen – altså hva beslutningstakerne oppfattet som både mulig og ønskelig på tiden da stimulansene skulle vedtas. For å få grep om hvordan det politiske handlingsrommet ble forstått, har jeg undersøkt hvilke diskurser som preget debatten om finanskrisens løsninger i Norge og Sverige, i tillegg til å gjennomføre intervjuer med ledene miljøpolitikere fra den aktuelle perioden.

I analysen av debattene viste jeg hvordan forskjellige diskurser kom til uttrykk i de politiske aktørenes retorikk og hvordan dette varierte mellom landene. Ikke overraskende ble debatten i begge land preget av en forventning om at full sysselsetting, økonomisk vekst og velstandsøkning var målet for den økonomiske politikken. Dette kom implisitt til uttrykk gjennom at *trusselen* om fallende sysselsetting, vekst og velstand ble forstått og omtalt som en «krise». Denne målforståelsen kan knyttes til industrialisme, en diskurs med røtter i etterkrigstidens industrisamfunn. Kriseforståelsen åpnet for omfattende økonomiske tiltak, og det var med mål om å stabilisere økonomien at det plutselig ble politisk plausibelt å innvilge

milliarder av kroner i ekstraordinære midler til miljø- og klimatiltak. At det måtte et varsel om en økonomisk krise til for å innvilge store summer til miljø- og klimatiltak, viser bedre enn noe annet at industrialismen setter de overordnede rammene for den økonomiske politikken. Dette viser også at miljø og klima blir behandlet som sektorinteresser, med det resultat at naturen i realiteten blir underlagt økonomiske mål.

Elementer fra diskursen økologisk modernisering ble vellykket spilt inn i den norske debatten om finanskrisens løsninger. Argumentet om at det økonomisk lønnsomme også kan være bra for miljø og klima, ble benyttet av både regjeringsmedlemmer og opposisjonen, og ingen betvilte gyldigheten av denne påstanden. Én grunn til at vinn-vinn-argumentet resonerte godt i den norske debatten kan ha vært at det effektivt ble koblet med målet om å stabilisere økonomien – og for dette målet var det i grunn uvesentlig om man bevilget penger til motorvei eller energieffektivisering av bygg. Industrialismens kortsiktige mål om å bevare arbeidsplasser ble med det koblet til økologisk moderniserings vinn-vinn-argument, der for eksempel energieffektivisering av bygg reduserer energiforbruk og dermed også kostnader – riktig nok på noe lengre sikt. I sum ble dette et *vinn-vinn-vinn-argument*, der både kortsiktige og langsiktige interesser ble forsøkt ivaretatt. Finanskrisen åpnet altså for at miljø- og klimatiltak kunne bidra til å løse prekære økonomiske problemer – problemer som paradoksalt nok på kort sikt slo gunstig ut for nettopp miljø og klima. Når grønne stimulanser i tillegg ble knyttet til moralske argumenter forankret i grønn radikalisme og med målstyringen fra grønn forvaltning, fremsto grønne stimulanser den *naturlige* løsningen på finanskrisen.

I Sverige var den politiske virkelighetsforståelsen veldig annerledes, i den forstand at andre diskurser knyttet til klima og økonomi var toneangivende. Økologisk modernisering, tankemåten som hadde vært toneangivende for det internasjonalt anerkjente svensk klima- og miljøarbeidet, satte aldri særlig preg på den svenske debatten om hva de kriseutløste ekstrabevilgningene skulle gå til. Vinn-vinn-argumentet ble flere ganger forsøkt spilt inn i debatten, men ble eksplisitt trukket i tvil av aktører fra regjeringen, deriblant av finansminister Borg. Deres argument var at for å kunne satse på miljø og klima måtte man først bevare arbeidsplassene, og slik ble miljø og klima definert ut av debatten om løsningene på finanskrisen. Forslag om grønne stimulanser ble effektivt skutt ned som uansvarlige, urealistiske og som en trussel mot velferden. Dette viser hvordan vinn-vinn-argumentet fra

økologisk modernisering kan fremstå som et skjørt premiss når industrialismediskursen dominerer debatten.

Både den økonomiske situasjonen og de kortsiktige prognosene var dystre i Sverige enn i Norge, og det kan ha forsterket kriseforståelsen i landet. Større økonomiske problemer i seg selv er imidlertid ingen god forklaring på hvorfor grønne stimulanser ikke ble en viktigere del av den svenske krisepolitikken. Hensikten med grønne stimulanser var jo primært å bekjempe de kortsiktige økonomiske problemene – sekundært å være gunstige for miljø og klima på lengre sikt. Det er likevel mulig at en sterkere kriseforståelse kan hatt den effekt at industrialismens ideer resonerte bedre; at det sterke fokuset på arbeidsplasser, industri, velferd og økonomisk ansvarlighet malte frem et bilde av en økonomisk situasjon der det var best å satse på det trygge – og miljø og klima ble ikke forstått som det. Tilfellet Norge og Sverige og grønne stimulanser, viser at man vanskelig kan snakke om et *egentlig* handlingsrom, som om politisk handlingsrom var en absolutt og ubestridt størrelse. Politikken grunnleggende ubestemmelighet gjør selve rammene for hva som er mulig til et sentralt stridsspørsmål, og som jeg har vist i denne oppgaven, kan politiske aktører selv skape høyst reelle handlingsrom for det de tror på.

5.2 Retorisk politisk analyse: merverdi i form av funn og konklusjoner?

Den empiriske analysen i denne masteroppgaven bygger på en detaljert studie av tekstmateriale fra parlamentsdebatter i de to landene, samt et knippe intervjuer med høytstående politikere i begge land. Hva kan denne analysen si oss? Innholdet i den svenske og den norske krisepolitikken ble selvsagt ikke avgjort i debatten i Riksdagen eller Stortinget, budsjettene var allerede avgjort på dette tidspunktet. Å studere debattene kan imidlertid bidra med innsikt i hvilke argumenter og dermed hvilke virkelighetsforståelser som lå til grunn for utformingen av den økonomiske politikken. Debattene blir slik sett toppen av det politiske isfjellet – og på samme måte som at toppen av et isfjell kan si mye om det som skjuler seg under havoverflaten, kan grundige analyser av politisk kommunikasjon si mye om hvilke kognitive og normative rammer aktørene forholder seg til når de fatter sine beslutninger.

Nettopp disse kognitive og normative rammene er det retorisk politisk analyse søker å kartlegge: hvordan de er konstituert, hva slags friksjon som oppstår mellom dem og hvordan

enkelte rammer – i form av diskurser – oppnår hegemonisk posisjon i et offentlig ordskifte. På den måten kan analysen også si noe om politisk handlingsrom og hvorfor det gikk som det gikk. Politisk handlingsrom bør dermed ikke behandles som om det på forhånd var gitt av materielle interesser – det bestemmes i stor grad av hva beslutningstakere *oppfatter* å være i sin interesse – men heller ikke hva man oppfatter å være i sin interesse er gitt på forhånd. Den politiske virkeligheten er nemlig mer dymisk og skiftende enn den fysiske virkeligheten under en faktisk isfjelltopp. Men selv om den politiske virkelighetsoppfatningen stadig er i bevegelse, oppfattes den likevel hele tiden som en sannhet med det til følge at den legger høyt reelle begrensninger for hva som er politisk mulig. Ved å studere hvordan diskurs kommer til uttrykk i retorikk på den politiske kampplassen, får man innsikt i hvordan politiske aktører selv kan påvirke handlingsrom gjennom strategisk og overtalende bruk av diskurser. Retorisk politisk analyse viser seg slik som et nyttig redskap for å rekonstruere det opplevde handlingsrommet for en bestemt sak på et gitt tidspunkt i historien.

Litteraturliste

- Aardal, Bernt (1993). *Energi og miljø: Nye stridsspørsmål i møte med gamle strukturer*. Institutt for samfunnsforskning.
- Aberbach, Joel D. og Bert A. Rockman. (2002). «Conducting and coding elite interviews.» *Political Science & Politics* 35(04): 673–676.
- Aftenposten (2009). «København-møtet det viktigste i verdenshistorien.» *Aftenposten*.
<<http://www.aftenposten.no/klima/--Kobenhavn-motet-det-viktigste-i-verdeshistorien-5586337.html>> [Hentet 10.10. 2014].
- Bäckstrand, Karin og Eva Lövbrand (2007). «Climate governance beyond 2012: competing discourses of green governmentality, ecological modernization and civic environmentalism», s. 123–147 i Mary E. Pettenger (red.). *The social construction of climate change: Power, knowledge, norms, discourses*. Cornwall: Ashgate Publishing.
- Barosso, José Manuel Durão og Fredrik Reinfeldt (2008). «Klimatet kan bli EU:s vinstmaskin», Svenska Dagbla 14.10.2008.
- Berghäll, Elina og Adriaan Perrels (2010). *The economic crisis and its consequences for the environment and environmental policy*. Nordic Council of Ministers.
- Betänkande 2008/09:FiU19. *Stärkta insatser för fordonsindustrin*. Finansutskottet.
- Berry, Jeffrey M. 2002. «Validity and reliability issues in elite interviewing» *Political Science & Politics* 35(04): 679–682.
- Brandal, Nikolai, Øivind Bratberg og Dag Einar Thorsen (2013). *The Nordic model of social democracy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bratberg, Øivind (2014). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Cappelen Damm.
- Bryman, Alan (2004). *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press.
- Burck, Jan., Christoph. Bals, Marissa Beck, og Elisabeth Ruthlein. (2007) «The Climate Change Performance Index 2008. A comparison of Emissions Trends and Climate Protection Policies of the Top 56.» Germanwatch.
- Burr, Vivien (1995). *An Introduction to Social Constructionism*. Routledge.
- Carlgren, Andreas (2008). «Möjligheternas klimatpolitik.» Talemanuskript til seminaret *Samtal om den framtida klimat- och energipolitiken* 21.04.2008.
- Carlgren, Andreas (2014). *Telefonintervju med forfatteren*. 13. mai.
- Cass, Loren R. (2007). «The indispensable awkward partner: the United Kingdom in European climate policy.» I Paul G. Harris (red.). *Europe and global climate change: politics, foreign policy and regional cooperation*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Clapp, Jennifer og Peter Dauvergne (2005). *Paths to a green world. The political economy of the global environment*. Massachusetts: MIT University press.
- Den europeiske kommisjon (2008). «Communication from the Commission to the European Council - A European Economic Recovery Plan».
- Dokument nr. 15:5 (2007-2008). «Spørsmål til skriftlig besvarelse med svar. Spørsmål nr. 717 - 849.» Stortinget.
- Dryzek, John S. (2005). *The politics of the earth: environmental discourses*. 2.utgave. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Fearon, James og Alexander Wendt (2002). «Rationalism v. Constructivism: A skeptical View». I Walter Carlsnaes (red.), Thomas Risse (red.) og Beth A. Simmons (red.). *Handbook of International Relations*. SAGE Publications Ltd.
- Finansdepartementet (2009). «Nye tiltak for å bekjempe økt arbeidsledighet.» Pressemelding 26.01.2009.
- Finlayson, Alan. (2007). «From Beliefs to Arguments: Interpretive Methodology and Rhetorical Political Analysis.» *The British Journal Of Politics And International Relations* 9(4): 545–563.
- Fischer, Frank, og John Forester (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Duke University Press.
- FNs miljøprogram (2008). *Green Jobs – towards decent work in a sustainable low carbon world*.
- Fremskrittspartiet (2009). «Handlingsprogram 2009-2013».
- Giddens, Anthony (2011). *The politics of climate change*. Cambridge: Polity.
- Hajer, Maarten og Wytske Versteeg (2005). «A decade of discourse analysis of environmental politics: Achievements, challenges, perspectives». *Journal of Environmental Policy & Planning* 7(3): 175–184.
- Halvorsen, Kristin (2014). *Intervju med forfatteren*. 4. april.
- Hay, Colin (2010). «Ideas and the Construction of Interests». I Daniel Béland (red.) og Robert Henry Cox (red.). *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford University Press, s. 65–81.
- Hay, Colin og Ben Rosamond (2002). «Globalization, European integration and the discursive construction of economic imperatives». *Journal of European Public Policy* 9(2): 147–167.

- Hobbes, Thomas (1928). *Leviathan, or the matter, forme and power of a commonwealth ecclesiasticall and civil*. Yale University Press.
- Hovden, Eivind Gard Lindseth (2004). «Discourses in Norwegian Climate Policy: National Action or Thinking Globally?» *Political Studies* 52(1): 63–81.
- IEA (2009). *Ensuring green growth in a time of economic crisis: The role of energy technology*. Paris: IEA.
- Jørgensen, Marianne Winther og Louise Phillips (1999). *Diskursanalyse: som teori og metode*. Gylling: Roskilde Universitetsforlag.
- Karlsson, Åsa Britt (2014). *Telefonintervju med forfatteren*. 24. mars.
- Keynes, John Maynard (1924). *A tract of monetary reform*. London: MacmillN & Co, limited.
- Klimaforliket (2008). «Avtale om klimameldingen».
http://www.regjeringen.no/Upload/MD/Vedlegg/Klima/avtale_klimameldingen.pdf
 [Hentet 10.05.2014].
- Levy, Jack S (2008). «Case studies: Types, designs, and logics of inference». *Conflict Management and Peace Science* 25(1): 1–18.
- Lomborg, Bjørn (2001). *The Skeptical Environmentalist: Measuring the Real State of the World*. 1st edition. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Marshall, Kate E. (2007). «Sweden, climate change and the EU context». I Paul G. Harris (red.). *Europe and global climate change: politics, foreign policy and regional cooperation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Martin, James (2013). «Situating Speech: A Rhetorical Approach to Political Strategy». *Political Studies*.
- Meadows, Donella H., Dennis L. Meadows, Jørgen Randers, og William W. Behrens III (1972). *Limits to Growth*. Signet.
- Mehta, Jal. (2010). «The Varied Roles of Ideas in Politics.» s. 23–46 i Daniel Béland (red.) og Robert Henry Cox (red.) *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford University Press
- Miljødirektoratet (2014). *Faglig grunnlag for videreutvikling av den nasjonale og internasjonale klimapolitikken Klimatiltak mot 2020 og plan for videre arbeid*.
- Miljömålsrådet (2007). *Miljömålen – i ett internationellt perspektiv*.
- Miljömålsrådet (2008). *Miljömålen - nu är det bråttom!*
- Miljömålsrådet (2009). *Miljömålen – i halvtid*.
- Miljøstatus (2007). *Miljøstatus på 1-2-3*.

- NOU 2011: 1. *Bedre rustet mot finanskriser*. Finansdepartementet.
- OECD. (2009). *Overcoming the Crisis and Beyond - Green Growth*. OECD.
<http://www1.oecd.org/env/43176103.pdf> (Accessed October 2, 2014).
- Peters, Glen P., Gregg Marland, Corine Le Quéré, Thomas Boden, Josep, G. Canadell, Michael R. Raupach (2012). «Rapid growth in CO2 emissions after the 2008-2009 global financial crisis.» *Nature Climate Change* 2(1): 2–4.
- Pollitt, Hector (2011). *Assessing the implementation and impact of green elements of Member States' National Recovery Plans*. Cambridge Econometrics, Cambridge, UK.
- Prop. 1 S (2009-2010). *Statsbudsjettet for budsjettåret 2010*. Finansdepartementet.
- Prop. 2008/09:1. () *Budgetpropositionen för 2009*. Finansdepartementet.
- Prop. 2008/09:97. *Åtgärder för jobb och omställning*. Finansdepartementet.
- Prop. 2008/09:99. *2009 års proposition om vårtilläggsbudget*. Finansdepartementet.
- Prop. 2008/09:162. *En sammanhållen klimat- och energipolitik*. Finansdepartementet.
- Prop. 2009/10:1. *Budgetpropositionen för 2010*. Finansdepartementet.
- Prop. 2009/10:1 Utgiftsområde 22. *Kommunikationer*. Finansdepartementet.
- Protokoll 2008/09:4. *Riksdagsdebatt: Debatt med anledning av budgetpropositionen*.
- Protokoll 2009/10:4. *Riksdagsdebatt: Debatt med anledning av budgetpropositionen*.
- Regeringsförklaringen (2006). *Regeringsförklaringen*. Allians för Sverige.
<http://www.regeringen.se/sb/d/6316/a/70232> [Hentet 15.10.2014].
- Reinfeldt, Fredrik (2009). «Tale ved COP15». 18. desember.
<http://www.government.se/sb/d/11741/a/137363>. [hentet 4.06.2015]
- Robins, Nick, Robert Clover og Charanjit Singh (2009). «A Climate for Recovery: The colour of stimulus goes green.» *HSBC Global Research* 25: 1–45.
- Sak nr. 1, 7.10. 2008. *Stortingsdebatt: Finansministerens redegjørelse om Regjeringens forslag til statsbudsjett og om nasjonalbudsjettet for 2009*.
- Sak nr. 1, 13.10. 2009. *Stortingsdebatt: Finansministerens redegjørelse om Regjeringens forslag til statsbudsjett og om nasjonalbudsjettet for 2010*.
- Sak nr. 1, 26.01. 2009a. *Stortingsdebatt: Redegjørelse av finansministeren om tiltakspakke i forbindelse med finanskrisen*.
- Sarasini, Steven (2009). «Constituting leadership via policy: Sweden as a pioneer of climate change mitigation.» *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* 14(7): 635–653.

- Simon, Julian Lincoln og Herman Kahn (red.) (1984). *The resourceful earth. A response to Global 2000. The resourceful earth. A response to Global 2000*. Oxford: Blackwell Pub
- Solheim, Erik (2014). *Telefonintervju med forfatteren*. 18. mars.
- Solomon, S., Dahe Qin, Martin Manning, Z. Chen, M. Marquis, K. B. Averyt, M. Tignor, H.L. Miller (2007). «IPCC, 2007: climate change 2007: the physical science basis». *Contribution of Working Group I to the fourth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*.
- Sørensen, Heidi (2014). *Intervju med forfatteren*. 20. mars.
- Soria Moria-erklæringen (2005). «Plattform for regjeringssamarbeidet mellom».
- Stern, Nicholas Herbert (2006). *Stern Review: The economics of climate change*. HM treasury London.
- Stoltenberg, Jens (2009). «Tale på COP15». 17. desember.
<<http://www.regjeringen.no/en/archive/Stoltenbergs-2nd-Government/Office-of-the-Prime-Minister/taler-og-artikler/2009/speech-at-cop15.html?id=588846>> [hentet 5.5.2014].
- St.prp. nr. 1 (2008-2009). *Statsbudsjettet 2009. Gul Bok*.
- St.prp. nr. 37 (2008-2009). *Om endringer i statsbudsjettet 2009 med tiltak for arbeid*.
- Tarrow, Sidney (2010). «The Strategy of Paired Comparison: Toward a Theory of Practice.» *Comparative Political Studies* 43(2): 230–259.
- Tellmann, Silje Maria (2012). «The constrained influence of discourses: the case of Norwegian climate policy». *Environmental Politics* 21(5): 734–752.
- Tillväxtanalys (2013). *Näringspolitik i kriser - vad kan vi lära av finanskrisen 2008–2009?* Rapport 2013:13.
- Torring, Jacob (2005). «Discourse theory: Achievements, arguments, and challenges.» *Discourse Theory in European Politics: identity, policy and governance*: 1–32.
- Vetlesen, Arne Johan. (2014). «En radikal idé.» *Kronikk, Klassekampen* 13. mai.
- Zannakis, Mathias (2009). *Climate policy as a window of opportunity: Sweden and global climate change*. Göteborg: Department of political Science, Göteborg University.

Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide

Hei, og takk for at du tok deg tid til å svare på noen spørsmål. Håper det er greit at jeg tar opp samtalen, kun for privat bruk?

Jeg jobber med en problemstilling der jeg undersøker forholdet mellom klima/ og miljøpolitikk og økonomisk politikk, og ser særlig på finanskrisen i 2008 og 2009 og politikken som ble ført i den perioden.

Spørsmål jeg ønsket besvart:

- Kan du fortelle litt om budsjettprosessen og hvordan man velger hvilke tiltak man skal satse på?
- Hvordan argumenterer man for miljø og klimapolitikk i statsbudsjettsforhandlinger?
 - få med spørsmål om forholdet mellom Miljødepartementet og Finansdepartementet.
 - Moralske og økonomiske argumenter - f. eks satsing på naturmangfold.
- Hvilken rolle hadde finanskrisen for måten man argumenterte for miljø/klimatiltak?
 - både i hvilke tiltak man valgte å fokusere på og:
 - *hvordan* man argumenterte for tiltakene?
 - Var dere fornøyde med krisepakken?
- Med din lange erfaring fra miljøbevegelsen, har du sett en endring i hvordan man argumenterer for miljøpolitikk?
- Hvordan mener du miljøproblemer oppstår?
- Hvilken rolle bør myndighetene spille for å løse dem?
- Hvor bra styringsverktøy er statsbudsjetter for miljø- og klimautfordringer?
- Klimagassutslipp og statsbudsjettet: hvor bevisst var man på statsbudsjettens konsekvenser for klimagassutslipp?
 - økt utslipp og allikevel grønt budsjett?
- handlingsrommet og finanskrisen – hva tenkte dere?
- Var du bekymret for at finanskrisen skulle ta fokuset vekk fra klimaproblemet?
- Med bakgrunn som politiker med lang erfaring fra miljøpolitikken, hvordan tenker du miljøproblemer kan løses, helt generelt?

- Og: hva forårsaker miljøproblemer?
- Hvem skal løse dem?
- Menneskesyn: Er det noe med mennesket som står i veien for effektive løsninger?
- Hvordan tror du fremtiden vil se ut i Sverige/Norge og verden generelt? La oss si, 30- 40 år fra nå.